Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE X No. 2 AGUSTUS 1970

1. *Editorial* 1
2. **Dr. Sondang P. Siagian**
Public Administration And Computerization Of Information Handling In Indonesia 3
3. **Abas Jusuf**
Computer, Suatu Pengantar Umum 9
4. **Drs. E. Soenredi**
Electronic Data Processing Needs In Indonesia During The 1970'S 16
5. **Bintoro Tjokroamidjojo, M.A.**
Problems of Administration in Economic Development 22
6. **..ward Mc. Crensky**
Report On Proposal For Establishment Of A Development Centre For Senior Administrators In Indonesia 29
7. **Charles M. Skade**
Principles Of Modern Management Supervision 40
8. **Drs. F. X. Sudjadi M. P. A.**
Pokok² Penjederhanaan Kerdja 47
9. **Dr. Buchari Zainun**
Peranan Tenaga Kerdja Dalam Personnel Management 58
10. **Imam Buchari**
Ko-ordinasi 66
11. **Drs. Salamun Suharjo**
Tjatatan Bibliografi 71

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel² bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administarsi jang baik ditanah air kita.

Penerbit	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit	:	Tiap triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha	:	Djl. Veteran 10 Djakarta
		Telp. 49057 - 49058 pes. 305
Ditjetak	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit	:	0535/Per./SK./Dir P.P./SIT/1970.
		Tgl. 15 Mei 1970.
Surat Izin Tjetak	:	Laksus Pangkopkamtibda
		No. Kep. 059 P.C./V/1970.
		Tgl. 28 Mei 1970.
Harga etjeran	:	Rp. 160,—

Administrasi Negara

Tahun ke X No. 2 Agustus 1970

Editorial:

MORAL PERLU PERBAIKAN

Pada hakekatnja selama zaman Hindia-Belanda tidak ada pegawai administratif Indonesia jang berkedudukan sebagai pendjabat dalam tingkat management. Bupati sebagai pegawai Indonesia hanja tertinggi dalam pangkat dan skala gadji. Ia sebenarnja tidak lain dari figure head (pseudo-autoriteit, "hantusawah" atau "pesuruh besar"). Ingat akan Assistent-Resident/Controleur (ke-dua2 petugas ini adalah orang Belanda) jang dengan tjermat "mendampingi" Bupati, sehingga jang tersebut belakangan ini praktis hanja melaksanakan perintah Belanda. Semaksimal2nja Bupati hanja mempunjai wewenang mede-management (management-serta) jang sangat terbatas. Diluar Dinas Pangrehprodjo keadaannja tidak banjak berbeda dalam arti bahwa pendjabat Indonesia tidak melaksanakan wewenang management, karena di-mana2 dan dalam hal apapun Belandalah jang sesungguhnja berkuasa.

Bila dalam zaman Hindia-Belanda pegawai Indonesia pada umumnja sudah djauh dari managerial skill, maka selama pendudukan militer Djepang, skill ini makin merosot. Sebab utamanja ialah Djepang dalam pengangkatan pegawai memikirkan segi lebih bergunanja pengaruh tjalon pegawai itu dari pengalaman serta keahliannja. Memang benar Djepang pada awal pendudukannja mengangkat 2 orang Indonesia jang berpengalaman dan berpendidikan sebagai Gubernur, djabatan tertinggi dalam tangga administratif, tapi pengangkatan itu sebenarnja tidak banjak mempunjai arti materiil, karena dampingan Djepang lebih terasa dari dampingan Belanda. Ingat sadja "perintah halus" tentang pengerahan tenaga kerdja (romusha) dan pengumpulan padi serta perhiasan demi "kemenangan Perang Asia Timur-Raya." Untung sadja Djepang hanja 3½ tahun meradjalela, sehingga tidak berkesempatan lebih banjak merusak norma2 dan aturan2 administratif jang pada zaman Hindia-Belanda jang sudah tjukup baik. Hukum menggelintjir kebawah: pentjurian milik negara tidak ditindak, malah gudang2 Belanda disuruh gedor oleh rakjat. Dalam pada itu memang benar ada buah2 positif jang dipetik orang Indonesia dari Djepang, antara lain latihan militer jang djauh lebih ekstensif dari zaman Hindia-Belanda dan penanaman kader dalam administrasi umum, perdagangan, business, perbankan dan perindustrian.

Baru sedjak lahirnja Republik Indonesia pegawai Indonesia menghadapi keharusan menjelenggarakan administrasi dan management dalam semua tingkat. Semua djabatan harus diisi oleh orang Indonesia. Revolusi fisik jang berketja-muk terhadap kolonialisme tidak memungkinkan diperhatikannja setjara serious masalah2 dalam administrasi. Sistem udjian kepegawaian tidak diikuti lagi, sehingga penghargaan terhadap nilai2 kepegawaian mendjadi merosot. Spoils berlangsung dalam segala tingkatan. Pengangkatan pegawai memakai dasar arbitrair: ukuran jang baik adalah ukuran subjektif pembesar2 jang berkuasa, lepas dari norma2 tehnis dan moril. Terdjadilah kekurang beresan: administrator tidak dapat bekerdja, karena kurangnja pengalaman, skill dan didikan; partai politik dan golongan meradjalela menempatkan orang2nja dalam administrasi. Keadaan demikian berlangsung tidak hanja pada taraf sentral, melainkan djuga pada taraf lokal.

Memang fadjar mulai menjingsing pada tahun 1956 dengan beberapa tokoh ad ministrasi memeiopori mempeladjari public administration Amerika Serikat. Akibat kongkrit usaha mereka adalah pendirian Lembaga Administrasi Negara 2 tahun kemudian, jang sampai sekarangini prestasinja masih perlu ditingkatkan demi perbaikan administrasi. Kurang efektifnja public administration achir-2 ini membuat perhatian bergeser kearah management. Dalam segala bidang orang gandrung padanja. Fihak swasta mendirikan lembaga management, djuga universitas2 negeri tidak ketinggalan. Apakah management akan lebih berhasil adalah pertanjaan jang memerlukan djawaban.

Dari sedjarah diketahui, bahwa antara lain Ricardo dan Adam Smith sudah memperhatikan management dalam segi2 serta prinsip2 umumnja. Lebih dari itu Taylor dalam penelitian prinsip2 management memperhatikan waktu dan gerak manusia jang bekerdja pada perusahaan. Pelaksanaan "Time and motion study" ini mengakibatkan pemogokan, karena orang2 jang tidak mau bekerdja menurut standar2 tertentu, dikeluarkan. Simon lebih madju dalam pandangannja jang disimpulkannja dalam konsepnja S.A.R. (Situation, Action, Result). Manusia dilihatnja dalam hubungannja dengan sosiologi dan psikologi, sambil memberikan tekanan pada jang terachir ini. Dalam pada itu Meyer dengan S.O.B.A. (Stimulus, Organizing, Behavior, Attitude)-nja memberi tekanan pada sosiologi. Caplow dengan konsepnja S.I.V.A. (Stability, Integration, Voluntarism, Achievement) mentjoba lebih landjut lagi memanipulasi manusia untuk kepentingan management jang baik.

Pelarapan metode2 dan konsep2 tadi di Amerika Serikat terdjadi dalam keadaan segala bidang bersifat relatif stabil. Berlainan dengan itu keadaan Indonesia sedjak pendudukan Djepang sudah relatif labil. Norma2 juridis dan administratif banjak kehilangan wibawanja. Penjelewengan2 jang sering terdjadi harus dihilangkan, atau paling sedikit dikurangi demi pengisian kemerdekaan jang lebih effisien. Pendekatan2 jang mungkin berhasil dalam keadaan normal tidak akan berdaja terhadap keadaan dalam mana nilai2 sudah rontok. Dengan kata lain, time and motion study, S.A.R., S.O.B.A., S.I.V.A. dan segala matjam tehnik penjelesaian lainnja jang berdiri sendiri2 tidak akan mampu mendatangkan perbaikan.
Dari thesis ini dapat ditarik kesimpulan, bahwa perbaikan administrasi (dan management) tidak dapat didjamin berhasil bila hanja memakai metode2 terbatas atau metode2 dalam lingkungan sendiri. Se-kurang2nja hendaknja memperhatikan faktor2 kulturil dan, jang sangat mutlak untuk Indonesia adalah, faktor2 moral. Jang dimaksud dengan moral dalam hal ini adalah moral tokoh2 jang berkuasa terutama dalam bidang eksekutif, legislatif, judikatif, politik, industri, business, perbankan, perdagangan, kebudajaan dan agama. Moral inilah jang sebenarnja dewasa ini perlu ditingkatkan. Karena itu satu2nja metode adalah metode fungsionil dalam arti metode jang mentjari penjelesaian melalui segala matjam sumber dalam masjarakat dan mengorganisasinja dalam suatu keseluruhan sistematis dan analitis. Berhasilnja perbaikan moral akan berarti berhasilnja perbaikan segala bidang lainnja seperti ekonomi, hukum dan administrasi.

Public Administration And Computerization Of Information Handling In Indonesia

By Sondang P. Siagian

INTRODUCTION

Expressed functions of modern governments can be categorized into two main classifications. The first cluster of functions can perhaps be called as the "routine" functions. They include such functions as the maintenance of peace and order, safeguarding national territorial integrity, the conduct of foreign relations defense and other "traditional" functions of a national government. The second cluster of functions are those which are developmental in nature encompassing varied aspects of societal life such as political, cultural, administrative and economic developments.

In the development fields, it has become a generally accepted notion that one of the most important functions of a government is to bring about material affluency to the citizenry. Indeed, one criterion of measuring the level of development orientation and commitment of a government is the extent to which national resources are utilized to lesses the affluency gap between that particular nation and other, highly industrialized, nations. It follows, therefore, that one of the criteria commonly used to measure development in a particular national state is the level of the income per capita of the people under consideration. The income per capita variable is also generally used, among others, to compare levels of development among nations. I do not, however, intend to discuss about economic development as such in Indonesia because it is outside the province of my present undertaking.

I will, hoever, draw the attention of the participants of this meeting to the administrative aspect of developmental activities. The hypothesis that I like to present to this meeting is: Developmental activities anywhere are likely to meet with failure unless serious attention is given to the bringing about of a viable public administration, especially to the information-handling system therein.

Stated in ascimplified manner, public administration is basically the entire processes of all executional activities within the framework of constitutional provisions and political decisions which are performed by a government. As a matter of fact the success and/or failure of a government to implement constitutional provisions and political decisions depends to a very significant degree on the capability of the administrative system - and hence of the public administrators on all levels of government -- to bring about a viable public administration machinery, based on an indigenous administrative ideology. This is by on means an easy task and indeed it taxes the minds of even the most imaginative public administrators.

The underlying philosophy of any public administrative system is that considering the unlimited objectives to be reached by the government, both in terms of quality as well as of quantity, the resources available are <u>always</u> limited. One of the reasons for this being that those served by the govern -

ment consist of "wanting animals" with endless conglomeration of needs to be satisfied. Thus optimal results need to be attained with minimal utilization of the scarce resources. In other words, goal attainment must be realized through efficient and efficacious implementation of functions, tasks and responsibilities. The scarcity of resources and efficient utilization thereof place upon the public administrators the difficult task of arriving at the right conclusions and through these conclusions make the right decisions. Reaching the right conclusions and making proper decisions are virtually impossible if the administrators do not have ready access to the right information at the right moment. Hence the need for speedy information-handling system.

In this article an attempt will be made to discuss about the importance of computerizing the information-handling system in public administration in Indonesia within the framework of planned administrative change and development in Indonesia's endeavour to hasten the advent of an affluent Indonesian society.

REASONS FOR COMPUTERIZATION

The greatest bulk of administrative activities deal with information collection, processing and retrieval. The majority of public servants engage in paperworks upon which conclusions are drawn and programs of action decided upon by the higher ups. As Edward F.R. Hearle aptly observes:

> From people, from paper, from personal observation, the manager is deluged with data. Selecting which data to give his attention to is the manager's first, though often implicit, information-handling mtask. The comparison task is even more subtle and complex, for here the manager must relate the new data to the old he already possesses.[1)]

In the early days of the computer age, the primary reason for the initiation of many data-processing projects, of course, was the need to control paperwork and clerical costs. The substantial increase in clerical workforce and in the number of sheer volume of working documents and reports required to keep an organization functioning was assuming serious proportions. To many highly-placed administrators and managers, the utilization of high-speed electronic techniques in data-processing seemed to be the only remedy for the problem.

Speaking about the enourmous increase of the workforce in the clerical-field, Theodore A. Smith, RCA's Executive Vice President for Industrial Electronic Products, says:

> During the past 50 years, our industrial production has increased by approximately 700 per cent; during this same period, the number of factory workers has grown by only 80 per cent. Most significant has been the increase in office workers - some 450 per cent. To express these figures in another way, the ratio of factory workers to clerical help was roughly 20 to 1 fifty years ago; by 1930 the ratio has shifted to 12 to 1; today the balance has shifted to 1. [2)]

Similar statistics can also be found in the public sector in the United States. Government statistics show that:

> Over 25 billion individual pieces of paper are created and processed in government operations annually .... The Social Security Administration is currently maintaining wage records for over 120 million accounts, which requires the processing of 240.000.000

wage records annually .... The Post Office Department handles over 300 million money orders .... In the Department of Defense (and) supply and logistics programs, the government has an investment of over $50 billion in ...... property inventories.[3)]

While no research has been conducted in Iddonesia to find out such statistics, I will venture to opine that proportions of similar magnitude are also found in this country. I am basing my opinion on my analysis of the approach of the majority of public servants in solving problems which is still basically the legal approach.

It is obvious, therefore, that the first benefit to be gained by computerizing data-processing is to cut down paperwork and clerical costs. This benefit, however, is still too limited in scope and usage to justify the creation of computerization programs. There are other reasons which by far are more important than this.

The second reason for computerization of information-handling is far more important than the first. To be able to outline a course of antion intelligently the public administrator must avail himself of data which are system-atically collected, properly analyzed in terms of oggganizational needs, functions and objectives, stored in such a way that their retrieval becomes simple. However, in their "raw" forms, the data are to be found in mountanious proportions because they are usually found in the form of written information in disarrayed stacks of papers and word-of-mouth information "stored" in the minds of other people.

Since the public administrator is occupied with so many other things he simply wont have the time to go over the information he needs expeditionsly. He therefore must have access to data in compact and condenses form. To prepare the data in such form is the function of the informations specialist and he can perform his function most effectively by putting the information into the "memory" of the computer. Putting the information into the "memory" of the computer will facilitate the decision-making task of the administrator because of easy and fast retrieval of any information he might need. The condensation of the data into compact form is oen of the main reasons why modern public administration cannot afford not to computerize its information-handling system. By facilitating the processes of decision-making, the chance of the organization to attain its predetermined objective in a more efficient manner will undoubtedly be enchanced.

The third reason for computerizing the information-handling system is that it will eliminate, or at least reduce, the problem of storage and the ardous task of filing. In the absence of a clear policy on documents retention, as is the case with many public organizations in Indonesia today, putting the information on punched cards, tapes as well as other methods such as microfilming, the space required for their storage will be easier to find. This is especially true with information which is used in repetitive operations. On this point Herbert H. Isaacs says:

> Another capacity .... is the ability to repetitively process a long list of information, taking different actions depending upon the criteria previously established. It is this ability to perform repetitive operations at electronic speeds with untiring accuracy that gives the computer its potential for doing routine chores and for accomplishing tasks that man could not himself accomplish in several lifetimes.[4)]

The fourth, and extremely important, reason for computerizing the information-handling system is to improve communications among the various function and units of an organization. To many people it may seem irrelevant, or

at least unnecessary, to emphasize the importance of smooth information flow (communications) among the various compenents of an organization. Nevertheless a word of caution might be in order and that is: many a program has been wrecked by the failure to communicate effectively to each other what is being done, how it is being done, where, by whom and why. Far-reaching positive off shots of smooth information flow include such things as determination of weak links in the organizational structure that will later facilitate reorganization, plan evaluation, improvement of the control system and the development of goal-oriented personnel training programmes.

Finally, computerization of information-handling system will pave the way for the development of an integrated and well-though of management information system. A statement has been made that "the ultimate goal of an effective information system is to keep all levels of management completely informed on all developments in the (organization) which affect them.

In developing an effective information system, the information specialist might keep in mind that "the higher the executive, the broader - but the briefer the report. If this theory is followed, the reports will be longer, that is, they will contain more data - as the report system descends through the organization, but they will also be more specialized in scope."6)

Again the development of an effective information system will aid the administrator tremendously in his decision-making task because he is a better informed administrator.

LIMITATIONS OF THE COMPUTER

In the foregoing discussion I have made the point that computerization of information-handling in Indonesia's public administration should be geared toward the development of an effective information system which will facilitate the processes of intelligent decision-making, reduce paperwork and clerical costs and simplify filing and retrieval problems.

For an effective computerized information-handling system to emerge, there are three basic elements to which serious attention must be paid. The three elements are: (1) the acquisition of source data, (2) data transmission to the computer, and (3) conversion of information into a format suitable for computer processing. The computer by itself is of no use. The computer is only as good as the information programmed into it. In the feasibility study dealing with electronic (automatic) data-processing program, therefore, the important role of research as a data-gathering technique must be given due consideration.

It is also well to keep in mind that despite the advantages to be gained by introducing computerized information-handling system, the most advanced computer still has its limitations. As Leslie T. Wilkins of the University of California, Berkeley, says, the computer cannot:

1. Set the boundary conditions for any problem;
2. Define a problem;
3. Say how worthwhile it is to explore a particular problem in the first instance; hence it cannot indicate the rational use of resources of money or persons in work on an original problem;
4. Imagine the variables or other information which might be relevant to a consideration of a problem.
5. Decide what to include or exclude in the initial operations on a problem;
6. Select the function to be explored;

7. Make decisions regarding the range to be covered by any included variable;
8. Construct a model;
9. Select the criteria to be explored (although we may program a computer to select the 'most predictable' criterion from a number which we have previously noted for inclusion);
10. Decide how to collect the basic data;
11. Decide upon a strategy of operations, such as deciding what proportion of resources should be devoted to different stages of a problem or the means for its solution;
12. Design or evaluate a sensitivity analysis. 7)

I would like to add that the computer can only work on data which can be quantified and nothing else.

Yet the public administrator constantly deals with non-quantifiable data because he gets things done through the endeavours of other human beings. No computer can replace the human mind when it comes to analyzing human behaviour, attitude, expectations, desires, needs and philosophies. Even in this computer age, common sense and rational human judgement still recognize no MASTER.

CONCLUSIONS

A modern government is that government which is development-oriented and development-committed. In implementing its developmental activities, the government must be always conscious of the fact that in bringing about affluency to the citizenry the best methods known to mankind in carrying out activities in the most efficient and efficacious manner must be utilized.

The public administrators, being the people's agents to bring development about, must constantly seek for new ideas and better ways of doing things. The public administrators might need to be reminded that their foremost and yet most difficult task is to make intelligent decisions based on reliable information and geared to organizational needs, functions and objectives.

To perform this task well, the public administrators must have ready access to reliable infomation, systematically gathered, properly analyzed and stored in such a way that retrieval becomes an easy task. The public administrators need the assistance of information specialists because they are the people "in the know" about modern techniques of data gathering, data analysis and data storage.

The information specialists can do their job most effectively through the use of the computer the type, model and capability of which must be geared to organizational needs for information. Such benefits as can be gained by computerizing information-handling system are:

1. To cut down paper work and clerical costs;
2. To facilitate decision-making;
3. To eliminate, or at least reduce, the problem of storage;
4. To facilitate communications;
5. To assist in developing an integrated management information system.

Despite those benefits, however, the capability of the computer is still limited. It can never replace man in the thinking process.

[1]Edward F.R. Hearle, Symposium Editor, "Computers in Public Administration," Public Administration Review, Vol.XXVIII, No.6, November-December, 1968 p.487.

[2]Quoted by James D. Gallagher, Management Information Systems and the Computer, (New York: American Management Association, 1961), p.44.

[3]Ibid., pp. 44-45

[4]Herbert H. Isaacs, "Computer Systems Technology: Progress, Projections, Problems, "Public Administration Review, Vol.XXVIII, No. 6, November-December, 1968, p.489.

[5]James D. Gallagher, Op. cit., p.17.

[6]Ibid.

[7]Leslie T. Wilkins, "Computer Impact on Public Decision Making", Public Administration Review, Vol.XXVIII, No.6, November-December, 1968, pp.503-504.

Computer

Suatu Pengantar Umum

Oleh Abas Jusuf *)

PENDAHULUAN

Dewasa ini perkataan "computer" telah tjukup dikenal oleh masjarakat, lebih2 oleh para pedjabat, baik pedjabat Pemerintah, semi Pemerintah maupun swasta. Hal ini bisa dimengerti, karena memang computer adalah suatu alat management jang sangat berguna bagi kepentingan suatu organisasi. Tapi tidak djarang bahwa computer ini disalah artikan; kadang2 dianggap sebagai suatu jang misterius dan magic (it is frequently considered magical and mysterious). Karena salah tafsir inilah, kadang2 orang menganggap computer itu bisa berbuat segala sesuatu jang diinginkan oleh kebanjakan orang tanpa memperhatikan persaratan2 jang harus dipenuhi untuk bisanja computer itu menghasilkan apa jang dikehendaki.

Banjak orang (instansi) jang tertarik oleh keluar biasaan computer ini, ditambah lagi oleh pandainja salesman dari perusahaan computer, sehingga para pedjabat ini berusaha untuk membeli atau menjewa computer. Setelah ada dikantornja baru kemudian diketahui kekurangan2 atau kesulitan2 jang semula tidak nampak. Sehingga ada computer jang sudah dibeli/disewa itu tidak bisa segera dimanfaatkan sebagaimana mestinja.

Dalam tulisan singkat ini kami akan mentjoba untuk menerangkan "computer" dalam garis besarnja sadja. Tulisan2 jang lebih mendalam dan bermutu telah banjak dibuat oleh para ahli.

Adapun pokok-pokok jang akan diuraikan dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah sebetulnja computer itu.
2. Bagian2 (components) daripada suatu computer.
3. Tjiri2 daripada suatu computer.
4. Dapatkah computer itu berpikir.
5. Manfaat dari suatu computer.
6. Harga computer.

I. APAKAH SEBETULNJA COMPUTER ITU?

Computer adalah mesin jang dapat menjimpan sedjumlah besar data, jang bisa menjelenggarakan operasi arithmetik dan membuat logical decisions dalam waktu jang amat singkat setjara otomatis tanpa memindahkan data setjara manual.

Untuk memudahkan pengertian tentang computer, lebih dahulu kita tindjau

---

*) Abas Jusuf: Wakil Kepala Bagian Tabulasi Mekanis Biro Pusat Statistik

suatu mesin djumlah biasa jang sudah kita kenal.

Bagian2 jang penting dari suatu mesin djumlah:

a. INPUT UNIT

Disini kita lihat imput unit dari mesin djumlah adalah: Key board jang dipakai untuk "memasukkan" data kedalam mesin.

b. PROCESSING UNIT

Kita katakan processing unit disini adalah berupa bagian dalam dari mesin ini jang menjimpan data jang telah dimasukkan kedalamnja, dan bagian ini melaksanakan operasi2 arithmetik. Adapun bagian2 dalam dari mesin ini adalah: racks, gears, counting wheels dsb.

c. OUTPUT UNIT

Output unit disini kita kenal sebagai printing mechanism jang dipakai untuk membuat suatu daftar (hasil) dari data jang telah diproses, ditjetak diatas kertas atau dokumen lainnja.

Seperti mesin djumlah, suatu computer mempunjai 3 bagian jang pokok jaitu:

1. INPUT UNIT
2. PROCESSING UNIT
3. OUTPUT UNIT.

Suatu Electronic Computer:

a. Adalah alat penghitung electronis, tapi djuga mempunjai 2 fungsi lain jang tidak dipunjai oleh mesin2 kalkulator biasa, jaitu
b. Dapat menjimpan data dalam memory dan
c. Dapat melakukan logical decisions.

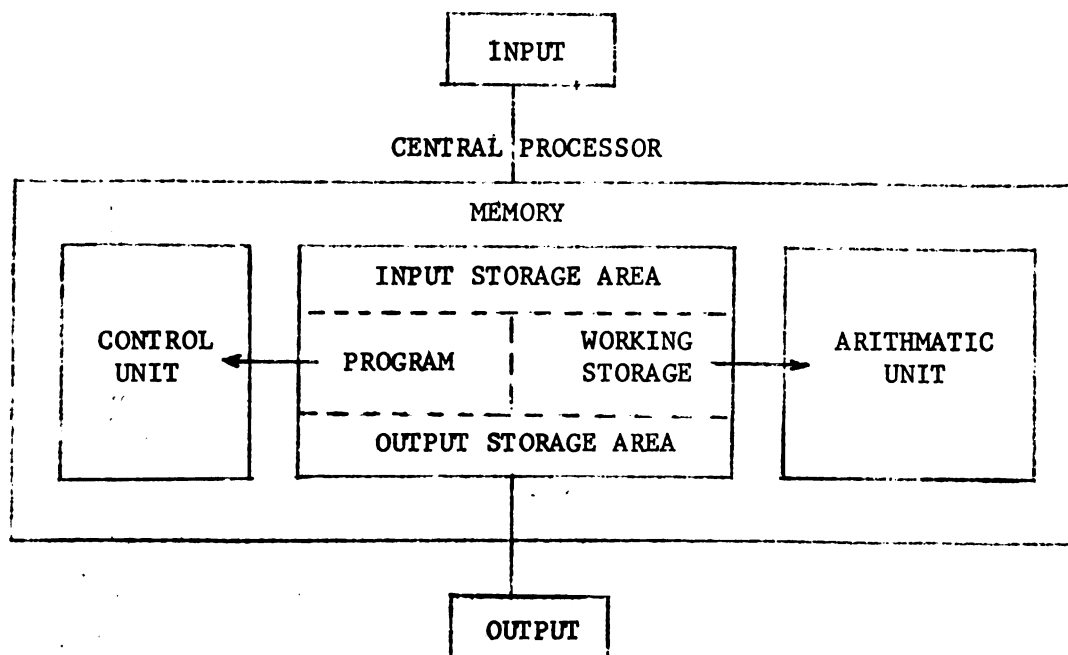
Suatu computer baru dapat melakukan fungsi2 tersebut diatas bila ada "instruksi" (program) jang dapat menjusun dan mengontrol kerdjanja mesin itu.

Walaupun antara suatu mesin djumlah dan suatu computer mempunjai persamaan jang pokok, tapi kemampuan sebuah electronic computer djauh melampaui batas2 kemampuan mesin djumlah biasa.

Disini kami tidak akan menterdjemahkan perkataan computer kedalam bahasa Indonesia, karena djika diterdjemahkan sebagai "MESIN HITUNG", itu kurang tepat, dan sangat menghilangkan arti sebenarnja dari computer. Sepintas lalu, memang sebuah computer (dari kata: to compute = menghitung) dapat melakukan semua fungsi jang dapat dilakukan oleh calculator, seperti proses2 pendjumlahan, pengurangan, pengalian dan pembagian, dan dengan ketjepatan jang sangat tinggi, akan tetapi kemampuan sebuah computer tidak sampai disitu sadja. Seperti disebutkan diatas kemampuannja sangat melampaui sebuah calculator.

Tjiri jang chas dari sebuah computer ialah: dapat menjimpan instruksi jang harus dilakukan untuk sesuatu soal dalam otaknja (memory). Dengan demikian, suatu computer dapat melakukan instruksi2 tersebut setjara kontinu dan otomatis, tanpa tjampur tangan manusia. Dengan adanja memory pada computer, maka data jang penting dapat disimpan dalam memory tersebut untuk se-waktu2 dapat digunakan. Umpamanja sadja, data input, hasil2 sementara, hasil achir sebelum dikeluarkan, konstanta2, bahkan tabel, dll. Djuga memory computer dapat dipergunakan sebagai akumulator untuk menjimpan hasil2 pendjumlahan berbagai matjam karakteristik.

II. BAGIAN2 DARI SUATU ELECTRONIC COMPUTER

Suatu electronic computer systems dapat dibuat bagannja seperti berikut:

A. INPUT UNIT

Input unit adalah alat jang mengubah data jang akan dimasukkan kepada computer dalam bentuk2 jang dikenal oleh computer.
Ada beberapa matjam imput unit dalam computer systems diantaranja adalah:

CARD READER

Card reader ini memindahkan keterangan jang terdapat dalam kartu pons langsung kedalam memory computer, atau melalui computer kedalam magnetic tape atau paper tape. Ketjepatan pembatjaannja adalah antara 12 sampai 1000 kartu per menit. Card reader menggerakkan kartu melewati reading unit jang mengubah data jang terdapat dalam kartu pons (berupa lubang2) kedalam suatu electronic form.

PAPER TAPE READER

Paper tape reader membatja data jang terdapat dalam pita kertas sebagai lubang2. Ada beberapa matjam pita kertas; ada jang 5, 6, 7 atau 8 channel. Ketjepatan pembatjaannja ada jang sampai 1000 characters per detik.
Kertas tape ini bergerak melewati reading unit; ada atau tidaknja lubang dalam kertas tape ini "dilihat" dan diconvert kedalam electronic inpulses jang akan dipakai sebagai data oleh computer.

MAGNETIC TAPE UNIT

Disini data jang akan diproses itu direkam dalam magnetic tape jang mula2 dimasukkan kedalam computer via kartu pons, punched paper tape atau character reading document handler.
Dengan magnetic tape sebagai medja input, maka selain data dapat disimpan lebih kompak, djuga ketjepatan pembatjaan adalah lebih kompakbesar

dibandingkan dengan kartu pons misalnja.
Dalam 1 reel magnetic tape dari 2400 feet, dapat disimpan data sama seperti dalam 200.000 kartu pons bahkan lebih.
Data jang direkam dalam magnetic tape dapat dibatja dengan ketjepatan 6.000.000 characters per menit.

CHARACTER READERS

Character readers, kadang2 disebut sebagai document handlers, membatja character tulisan tangan atau jang ditik pada document asli, kemudian mesin merubahnja kedalam kode2 untuk diproses oleh computer.
Ketjepatan pembatjaannja ada jang sampai 100.000 characters per menit.
Dengan character readers ini, kita tidak perlu merubah data kedalam kartu pons atau magnetic tape atau media input jang lain; computer langsung membatja data dari dokumen.

B. CENTRAL PROCESSING UNIT

Seperti terlihat pada bagan dibagian permulaan bab II ini, Central Processor terdiri dari 3 bagian: storage (memory), arithmetic unit, dan control unit.
Memory merupakan otak dari suatu computer. Disinilah disimpan berbagai data untuk diproses oleh computer, hasil2 dari processing computer sebelum hasil tersebut didjadikan suatu media output; dalam memory ini disimpan pula instruksi untuk computer (dinamakan program) jang akan memberitahukan pada computer bagaimana mengolah data. Ribuan, puluhan ribu, ratusan ribu bahkan lebih data dapat disimpan dalam memory computer, termasuk tabel2 jang penting sebagai hasil processing.
Control unit dari computer akan mengontrol semua operasi computer berdasarkan instruksi2 jang disimpan dalam memory. Pada arithmatic unit dari computer dilakukan segala operasi arithmetic dan logical decision.
Memory unit terdiri dari sedjumlah besar cells atau registers, tiap cells mempunjai adres atau lokasi. Data dari suatu lokasi tertentu dapat ditjapai dengan menundjuk adress dari lokasi jang bersangkutan via instruksi, misalnja "djumlahkan" data dalam lokasi tertentu kedalam lokasi lainnja.
Semua pekerdjaan jang dilaksanakan oleh computer itu berdasarkan instruksi2 jang diberikan kepadanja. Suatu computer harus diberi instruksi2 untuk dapatnja berbuat sesuatu. Tanpa instruksi2 (program) ini computer tidak bisa berbuat apa2. Oleh karena itu penjusunan instruksi2 untuk computer sangatlah penting. Suatu rangkaian instruksi2 jang lengkap dan tersusun baik, sehingga computer bisa menghasilkan sesuatu jang diinginkan dari data tertentu, dinamakan program. Pembuat program disebut programmer, sedang proses pembuatan program disebut programming.
Dengan sendirinja, sebelum seorang programmer memberikan suatu instruksi pada komputer, ia harus mengetahui bahasa computer. Karena bahasa computer sangat berbeda dengan bahasa manusia. (Computer menggunakan bahasa jang dinamakan Binary Systems).
Bagi seorang programmer dapat berhubungan dengan computer - artinja dapat memberikan instruksi - dalam bahasa jang mirip dengan bahasa manusia, nanti computer tersebut akan menterdjemahkan sendiri kedalam bahasanja. Computer2 jang modern dapat menerima instruksi jang ditulis dalam bahasa Inggris biasa, jang disebut COBOL singkatan dari Common Business Oriented Language, atau dalam bentuk rumus matematik biasa jg disebut FORTRAN, singkatan dari Formula Translation.

C. OUTPUT UNIT

Output unit adalah alat jang dapat merubah data hasil processing.

Seperti input unit, output unit djuga ada bermatjam-matjam, antara lain:

PRINTER

Hasil dari printer ini berupa laporan atau tabel tertjetak diatas kertas jang sangsung bisa dipergunakan oleh penakai, misalnja sadja rekening penagihan dari perusahaan listrik.
Matjam2 printer mempunjai ketjepatan printing dari 500 sampai 1000 baris per menit. Satu baris bisa terdiri dari 120, 128, 132 character alphanumerie.

PAPER TAPE PUNCH

Media ini berguna bila diperlukan untuk processing lebih landjut, sebab hasilnja masih merupakan kode2 dalam bentuk lubang pada pita kertas. Ketjepatan dari unit ini ada jang bisa melebihi 100 character per detik dipons pada pita kertas.

MAGNETIC TAPE UNIT

Selain sebagai input unit, magnetic tape unit bisa djuga sebagai output unit.
Seperti pada pita kertas, pita magnetic (sebagai output) ini, djuga berguna sebagai media input bila ada processing lebih landjut. Magnetic tape sangat baik sekali sebagai penjimpan data, selain ringan djuga sangat menghemat tempat penjimpanan. Satu reel tape dari 2400 feet dengan garis tengah 26 cm bisa menjimpan data sama dengan pada 200.000 kartu pons atau lebih.

PUNCHED CARD UNIT

Punched card unit adalah suatu output unit dari computer systems dan hasilnja berupa kartu pons jang berlubang-lubang. Kartu pons ini dipakai sebagai input media untuk processing selandjutnja. Ketjepatan dari unit ini bisa 200 atau 250 atau lebih kartu per menit.

III. TJIRI-TJIRI DARI SUATU COMPUTER

Kalau kita kembali membandingkan suatu mesin djumlah dengan suatu computer, keduanja mempunjai 3 bagian pokok jang sama jaitu: input, output dan alat processing. Walaupun demikian kemampuan dari computer amat sangat djauh lebih besar daripada suatu mesin hitung biasa.
Alat input suatu computer bisa bermatjam-matjam dan dengan ketjepatan jang besar. Kita ambil tjontoh suatu computer dengan input unit card reader; ketjepatan batja bisa mentjapai 1000 kartu pons per menit, ini berarti membatja 1000 x 80 atau 90 sama dengan 80.000 atau 90.000 huruf per menit dengan ketelitian jang sangat tinggi pula. Ambil tjontoh lagi ketjepatan batja dari Magnetic Tape Unit, bisa membatja 6.000.000 huruf per menit.
Output devise dari computer, djuga bermatjam-matjam; ketjepatannja tinggi serta ketelitannja besar.
Ambil sadja tjontoh alat output "High Speed Printer". Ketjepatan mentjetak sampai 1000 baris per menit, berarti 120.000 huruf. Bandingkan sadja dengan ketjepatan seorang djuru tik jang hanja bisa mentjetak 100 huruf per menitnja. Ketelitiannja high speed printer ini sangatlah tinggi.
Output media ada jang bisa dipakai sebagai input pada processing landjutan, bisa dipakai berulang-ulang, karenanja merupakan penjimpanan data jg.

sangat baik.

Dalam memory, selain disimpan data djuga instruksi2, sehingga computer dapat melaksanakan instruksi2 tersebut setjara kontinu dan otomatis, tanpa tjampur tangan manusia. Instruksi2 atau program dimasukkan terlebih dahulu kedalam memory, baru kemudian data jang akan diolah. Program ini tetap ada dalam memory tidak terganggu, ketjuali kalau dihapus atau dirubah.

Kalau kita perhatikan kemampuan suatu computer, memang sangatlah mengagumkan. Suatu perhitungan matematis, kalau dikerdjakan oleh computer hanja memakan waktu 1 menit, sedang djika dikerdjakan oleh sekelompok para ahli matematik mungkin berbulan-bulan. Satu tjontoh: suatu computer kelas besar (large scale), dapat melakukan 3 djuta pendjumlahan dalam tempo 1 detik. Selain dari itu, berkat feature self-checking, maka hasil-2 jang dikeluarkannjapun adalah sangat dapat dipertjaja.

Setjara garis besarnja, tjiri2 dari suatu electronik computer adalah:

1. Ketjepatan jang sangat tinggi
2. Ketelitian (accuracy) jang mendekati sempurna
3. Kemampuannja untuk melaksanakan instruksi2 berulang-ulang tanpa penjimpangan dan tanpa pengawasan

IV. DAPATKAH COMPUTER ITU BERPIKIR

Telah banjak usaha2, mungkin djuga sedang diusahakan oleh para ahli untuk dapat membuat suatu computer jang mampu "berpikir", tapi sebegitu djauh sangat sukar untuk bisa diperkirakan bagaimana suatu mesin dapat dibuat sehingga bisa berpikir seperti manusia.

Suatu computer tidak bisa berpikir, tapi dapat dikontrol oleh pikiran manusia untuk bisa berbuat seperti jang diinginkan oleh jang menjuruhnja. Kemampuan computer untuk mengerdjakan tugas2 matematis dan membuat logical decisions, hanja terbatas pada imadjinasi, resourcefulness dan intelegensia manusia.

V. MANFAAT DARI SUATU ELECTRONIC COMPUTER

Kegunaan atau kemanfaatan computer akan dibahas didalam bentuk aplikasi computer jang akan disampaikan oleh pembitjara lain jang ahli didalam bidangnja masing-masing. Disini kami hanja akan menjebutkan sadja 3 matjam persaratan; bila computer itu bermanfaat jaitu:

1. Djika computer itu dapat mengerdjakan suatu pekerdjaan lebih ekonomis dibandingkan dengan tjara pengerdjaan manual
2. Djika computer itu dapat mengerdjakan suatu pekerdjaan jang tidak dapat dikerdjakan tanpa bantuannja
3. Djika penggunaan computer itu bisa meningkatkan efficiency suatu organisasi.

Djika satu sadja diantara 3 persaratan itu dipenuhi, kami kira, kita sudah bisa mengatakan bahwa computer itu bermanfaat bagi suatu organisasi, daripada hanja sekedar untuk prestise sadja.

VI. HARGA DARI SUATU COMPUTER

Computer systems bisa dibeli dengan harga mulai dari $ 50.000,- sampai

dengan jang berharga $ 5.000.000,- atau bisa disewa dari mulai $ 500,- sampai $ 50.000,- sebulan. Bila computer dibeli, kita masih harus memikirkan soal biaja maintenance dan penjediaan spare-parts; bila computer itu disewa biasanja segala keperluan tersebut sudah dimasukkan dalam sewa bulanan tadi.

Training untuk para personil merupakan sarat mutlak untuk bisa berhasilnja instalasi computer. Lamanja training ini bisa 6 bulan dan mungkin bertahun-tahun. Untuk operator, training tjukup 6 bulan, tapi training bagi programmer dan system analysis bisa lebih dari satu tahun. Biasanja training bagi programmer dan analist ini terus menerus diadakan disesuaikan dengan perubahan/perkembangan teknologi dibidang electronic data processing (E.D.P.).

Soal gadji personil, djuga tidak kalah pentingnja. Personil untuk instalasi computer haruslah orang2 jang tjerdas, kreatif dan terdidik (intelligent, imaginative and talented). Gadji untuk operator, programmer dan analist biasanja lebih besar dibandingkan dengan gadji pegawai biasa.

Sebagai tjontoh kami ambil dari Pemerintahan Canada. Operator mesin biasa, digadji $ 300,- sebulan, sedang Operator mesin E.D.P. digadji $400,- sebulan.

Unit record panel board wirer digadji $ 400,- sebulan, sedang E.D.P. programmer digadji $ 500,- sebulan.

Administrative officer digadji $ 600,- sebulan, sedang Computer analyst digadji $ 700,- sebulan.

Clerical staff diperlukan untuk mengetjek data jang masuk dan keluar dari instalasi computer. Pada umumnja djumlah clerical staff paling sedikit sama banjaknja dengan djumlah programmer, analyst dan operations staff.

DAFTAR PUSTAKA

Ir. Go Siok Hwan : Pengolahan Data Statistik dengan Electronic Computer. Seminar Statistik I 1966.

Ir. Go Siok Hwan : Kursus programming UNIVAC 1050.

U.N. Publication : Orientation course in Mechanized Data Processing. Held in Ottawa, Canada, October 1965.

Data Processing Management Association : Principles of Automatic Data Processing.

Electronic Data Processing Needs In Indonesia During The 1970's

By E. Soemedi

Coordinator Data Processing System PERTAMINA

INTRODUCTION

The words "EDP" and "Computer" have become very popular terms even in developing countries such as ours. Almost everybody in responsible positions in Indonesia, either in the government or in private enterprise, is aware of computers and is eager to discuss the possibilities of having a computer in his own organization.

Now the questions arise : "Is EDP needed in Indonesia? Should a developing country be contemplating the use of computers?"

To me, the only answer to these questions is: "Yes" - but we have some special problems and considerations in a developing country which affect the needs and requirement compared with more developed countries.

Before covering some of these needs and requirements I would like to summarize briefly for you the history of the computer business in Indonesia.

HISTORY

The State Railways (PNKA) was the first organization to make use of Data Processing machines when in 1937 they installed some Unit Record Equipment or , as it and the early vacuum tube type computers have come to be known in the World of Data Processing, first generation machines.

This was followed in 1939 by an installation at the Statistical Bureau.

Subsequent to the second World War, BPM installed Punched Card Equipment in their Djakarta office as well as in Pladju and Balikpapan and other similar installations were made so that by the end of the 1960's we had Unit Record installations in the foollowing organizations :

- PELNI in Djakarta
- Finance Directorate of the Army - in Djakarta and also in Palembang, Semarang, Surabaia and Malang
- AIR FORCE in Djakarta
- State Railways and Government Pension Office both in Bandung
- PERMINA in Djakarta, Balikpapan and Pladju
- CALTEX in Rumbai
- Central Bureau of Statistics, State Department of Finance and Directorate of Meteorology & Geophysics, all of these latter three with Univac equipment in Djakarta.

The second generation of computers, that is, the first of the transistorized machines, made its first appearance in Indonesia with the installation of an IBM 1401 by Stanvac in their Palembang office.

This was followed by five more 1400 series computer installed by the Army in Bandung, PERMINA at Pangkalan Brandan, Bank Negara Indonesia 1946, Garuda,and Sarinah, the last three being located in Djakarta.

When in early 1967 the third generation equipment was announced in Indonesia, many of the companies using Unit Record or second generation equipment switched to new systems but some new users, that is those not previously having any sort of Data Processing equipment installed, also joinded the ranks of computer users.

The first of the third generation machines went to the office of the Police Dept. (MABAK) in Djakarta, followed quickly by Caltex in Rumbai, Pertamina in Djakarta, Pladju and Balikpapan and also the Central Bank and Bank Negara Indonesia 1946 in Djakarta.

All these third generation installations were IBM 360's and some further machines are on order, but besides the IBM equipment, the Central Bureau of Statistics has also ordered a new computer for their Census project - an ICL 1903A which will be installed on the 31st of January, 1971.

In addition, the State Dept. of Public Works has installed a small scale computer to handle their engineering problems but which can also handle general applications such as project control.

In total at the moment we have over 30 DP installations ranging from the advanced third generation computers down to the simple Unit Record machines.

T O D A Y

So the history has shown a trend of more and more use of EDP equipment and it has also shown that some sectors of the Indonesian business and government community have been able to use the same advanced equipment that is available in developed countries.

But, how well are we prepared for the future?

F U T U R E

Indonesia is big - in its population, in its geographic size, in its natural resources.

It needs to have extensive information very quickly to ensure that our development growth is as fast as possible and this is why I said earlier in this speech that EDP is needed in Indonesia.

Almost anything we do in relation to planning and developing our country leads us into dealing with large volumes of information, all of which need to be collected quickly, analyzed quickly, and results produced quickly if we are to review each step of progress - both in business and government - and ensure the most efficient use of the funds and facilities we have available.

The task ahead of us with computers is to use this advanced equipment in the same efficient fashion as the developed countries, but adapted to our particular environment.

The expense of Data Processing, I believe, will show a very good return if we can pay attention to the points I will maki later in this speech.

Perhaps one of the best examples of our need for Data Processing is our Five Year Development Plan, which involves expenditure of ± 327 billion Rupiah per annum.

Very few, if any, enterprises - government or business - wouod attempt to operate on such a budget without some automation in the planning, review and control cycles because without information available quickly and regularly, it

is difficult to re-arrange future plans to take into consideration the effect of past performance.

These comments apply as much to reviews of income and expenditure in government departments, such as Customs and Income Tax, as they do to control of physical projects such as port development, roads, buildings and expansion of our communication network.

We have commenced with the Central Bureau of Statistics but there is much left to do.

I should say at this point that I see a difference between the method of introduction of computers in a developing country as compared with a developed country.

Typically, in developed countries computers are introduced at the lower level of an enterprise where they are justified as labour replacement devices and the use of them grows to build management information systems with which the management of the enterprise can improve its decision making and forward planning and hence the growth of that particular enterprise.

In Indonesia we are striving for more employment at these lower levels, and our salaries at these levels are not high, so that I believe we will see many of our computers introduced initially much closer to the top of our organizations because their ability to conserve resources will come more from better forward planning and comtrol than from release of manpower at lower levels.

However, this is not to say that I do not foresee use of computers in much more general fields where the volume of information is just too much for any manual system.

Perhaps a good example of this is Income Tax collection on which it has been recently quoted that in the last tax year, only 220.000 people out of a 115 million paid taxes. Since this is one of the ways in which the Government can obtain finance for its development projects, we might expect to see activity here also.

Similar remarks may be made in the Customs Duty area which is also a major source of revenue for the Government.

We also need computers in the areas where it is not possible to use human beings, no matter how hightly educated or competent they may be, because they cannot match the calculating speed of the computer.

An example here is the building of mathematical models of the Indonesian economic environment so that the effect of changes to be introduced can be examined more closely than they can be today.

The US government uses similar models, not necessarily to make decisions, but to provide more information on which forward decisions can be made.

Simulation is another area which falls under this category.

In other words the ability to examine physical problems in a computer to predict the actual effect of combinations of circumstances.

An example of this would be examination of one of Indonesia"s major problems - transportation. Computers are being extensively used throughout theworld today to assess for example what is the best transportation method to serve a particular area, i.e is a railway required or will buses be better, or will a combination of the two be a better economic solution: how shall we schedule the bus routes to get the best use out of a limited transportation fleet.

Machines used to solve such problems do not require complex configurations and we will progress slowly on introduction of more sophisticated hardware except perhaps in areas such as airline seat reservations to ensure that our

airlines compete adequately with other w rld airlines in their service and profitability.

Looking now at industrial development, there may be industries which may have to delay starting activity in Indonesia, or may not even be able to start, because the skills required do not exist here in sufficient quantity or will not be available in the near future. In other words we should be planning to use the machine as a tool to add skills to Indonesia which may take many years to develop locally.

This applies mainly to the process industries - chemical, petroleum, metal refining, etc. - which are becoming heavily automated elsewhere and to some extent natural resource industries, timber, etc.
We will have to compete around the world against firms who have streamlined their operations with the aid of computers and can market at lower prices.

Further, an increasing number of Indonesians is being given training overseas in some of these specialized fields with the aim of reducing the time we spend at gaining experience in areas vital to our national development. Many of the techniques that these people study and bring back to us require use of computers so we are not necessarily capitalizing as quickly as possible on this overseas experience.

I have mentioned just a few of the areas where I believe computers will help Indonesia increase the speed of its development progress but for any of this to happen some important points must be considered and almost immediate action taken.

The most immediate need I see is in the education area.

In any EDP installation, the computer is only a small part of the picture. The system of which it is a part is a combination of people and procedures designed to accept information and manupulate this in accordance with definite patterns. The results from this combination is what the management of the enterprise uses to improve the control and/or profitability of the enterprise.

These people are what has been called in other countries, the new breed. They need to have a university education, have aptitude for computer work and have an inquiring mind because they must be prepared to design systems which change old methods to new.

But they must also be educated in the art of computers.

"Do we have any idea of the number of people in Indonesia who already have the required knowledge of EDP?". An optimistic estimate is 2.500, a really sad picture when compared with the total population of 115 million.

At present, the main possibility for people to gain the necessary knowledge is by sending them to classes provided by the computer manufacturers. In general, these are only provided for the computer manufacturer's customers, although introductory seminars and classes for executives interested in gaining a broad understanding of computers are available.

Seminars such as the one sponsored by US Data Processing Trade Mission in Djakarta (May 4 - 6, 1970) help to increase our knowledge and also to show us ways for the better utilization of EDP.

A very few of us have been fortunate enough to be sent abroad for courses and training on the job by our companies or organizations, but once again, only a few.

Unless this problem is solved it will be a severe handicap for the progress of EDP in Indonesia and for this reason I would like to lay stress on the need for introduction, as soon as possible, of education in EDP to the curriculum

at state universities and other state educational institutions. It will not be possible for the computer manufacturers to extend their education facilities to the extent necessary to handle this volume of education.

I cannot leave the subject of the people connected with Data Processing without drawing attention to the need for people such as ourselves to be greatly involved in any introduction of Data Processing machines into our organizations. Repeated surveys by internationally recognized consultants such as McKinsey and Associates have proved that unless the top management believes in and supports the use of Data Processing then the returns that the mechine could produce will not be achieved.

Returning now to the people who design and operate the automated procedure, we also need to recognize that such people are in short supply all over the world and that enterprises have to consider that in their organization structures and in their salary levels. These people need to be given appropriate recogniation for their special talent, given positions of responsibility equivalent to other specialists in the organization and also paid in such a fashion that we avoid as much as possible the brain drain which can occur from developing to developed countries where recognition and salary is readily available.

My next point is standardization, and essential part of any computer installation.

However, I want to stress here that Indonesia, as a whole, is in an excellent position to standardize well beyond individual installations, not so much in the choice of computers, but in methods of education, ways in which information will be recorded (example: extension of the ID card system which already exists to form a basis for future social security/social service systems and income tax files), integration of the data processing sections of associated enterprises (examples: transportation systems, banking, post office and finance ansystems), we also have an opportunity to reduce duplicate activities by various Depts. in areas such as the Export/Import Statistics Administration. Further, on standardization, we need standard communication interfaces for machine to machine communication. Communication methods throughout the country are currently receiving the government"s attention, but we must ensure that the needs for transmission of data are considered when further disigning and upgrading take place.

One of the main advances in the 1970's will be the wider use of data communication systems. I am sure we can foresee Indonesia using such systems well before the end of the 1970's because of our large geographic size and the need for some years to come, for centralized control of the country's progress while, at the same time, ensuring that our major outlying centers continue their own economic growth.

Finally, before concluding, I would like to make a suggestion that greater consideration begiven to adjusting government financial planning to allow depattments to rent computers rather than purchase. A purchased machine is a definite step which reduces flexibility in changing the components of the machine or increasing the size of the overall system as the needs of the user change or as new components are introduced by suppliers.

CONCLUSION

To conclude, we all know that in Indonesia, as well as in other South East Asian countries, most people are working in agricultural or related industries simply because in these countries for almost a thousand years, agriculture has been the main part of the country's life.

What Indonesia is trying, indeed, must do, is to bridge the huge gap between the current skill level of the labor force and the skill level required to live in the age of the computer and make it work for our people to enable them to adapt and profit from the progress and development of the modern world.

I do not believe that we need any new techniques or machines which are introduced especially for Indonesia - I think these will come along faster than we can use them.

What I know we need in the 1970's, and keep in mind that the 1970's have already commenced, is education of the people we need to run our computers, a greater realization by the management of our various enterprises on how the computer can work for them and, above all a great amount of hard work because for us to come close to matching the knowledge and experience of the developed countries, we have to acquire in a shorter period of time what the developed countries have acquired in ten to twelve years.

Problems of Administration in Economic Development

By Bintoro Tjokroamidjojo

INTRODUCTION

The significance of a good administration for a successful Economic Development has been frequently illustrated and brought forward by several authors. It is to be understood, that in the future development plan, where economic objectives are things of importance, development in administration is one of the aims of the endeavours. At present there has been developed a new approach in Administration, i.e. Development Administration, in the sense of overall process of administration to realize a planned growth toward modernization and progress in social and economic fields. On the other hand economic development itself will produce a better development administration including better executives.

The following is an analysis regarding problems of administration (in a broad sense) in economic development, particularly as faced in the Indonesian condition Some of them will be discussed and improvement will be propounded.

DEVELOPMENT ADMINISTRATION, POLITICAL AND SOCIAL

The process of administration and its improvement is one of the aspects in the process of development in the political, economical and social fields. The improvement in the field of administration itself would influence the process of development in other fields.

Improvement of administration, like economic improvement, requires a political sphere favourable for its process. A solid political condition would give a basis for a healthy administration improvement, and this in turn will give an administrative overhead for economic development.

There is a close relationship between politics and administration, especially development administration performed by the government, since politics decides the objectives of the State (also in the field of development), so development administration is to realize the implementation of it.

The most important thing is, whether there is a commitment, a willingness, even a firm belief on the part of political leaders and decision makers, to consciously carry out administrative improvements through political reconciliation process, expressed in their policies and actions. And these things should be reflected in their willingness to accept the importance of the "economic and administration principles" and in their willingness to hand over administrative positions to those who are Administravely qualified, instead of appointing persons on the basis of political spoil and paternalism.

The favourable political condition should go parallel with a political stability, since an administrative continuity is hard to maintain in a political instability.

Besides the above metioned, in order to keep the performance of development

administration directed toward the interest of the country and the people, political appreciation and support should be maintained and a political control from the society should always be accepted. Political appreciation and support are the best channels to be applied by the existing political organizations. Possibly there will arise practical difficulties to be overcome, if the control is so rigid that it obstructs the performance of the administration. But there have been many administrative differencies, and improvement cannot be made due to the absence of effective democracy. This democratic process of political reconcilliation should be directed toward economic development. In the words of Lucian, F.W.Y., "without a strengthening of the representative political process, it may be impossible to effect the necessary improvement of Administration".

A social change in the sanse of a change towards more positive norms and values for development are also factors in improving administration. The problem of personnel, for example career service and merit system, ratiolized unit of administration, integrity of managers, depend largely on the change of values in the society such as the change of value from status orientation to achievement orientation, time consciousness, objectivity and business-like in appreciating labour problems, keeping promises, discipline the showing off and competition in luxurious living as a mark of status achieved by proper performance of work, etc.

Furtheremore, there should be established "Administrative Change Agents" available in society to obtain improvements and administrative changes. I am of the opinion that in this case there should be more A.C.A. willing to be involved in the frustrations in the process of administration improvement. Many of them who uphold ideas and approaches (usually taken over blindly from foreign countries) do not integrate themselves in the present process in Indonesia.

. ADMINISTRATION CORRESPONDING TO THE IMPLEMENTATION OF THE 1945 CONSTITUTION

The outline of the administration improvement and reform in economic development is mentioned in our Constitution of 1945. In principle the 1945 Constitution exerts implementation of a democratic economic administration stated in the decree No. 23, 1966 of the Provisional People's Assembly (M.P.R.S.) which is meither a free fight liberalism nor etatism and reiects all kinds of monopoly.

Changes and improvements in administration (especially public administration) should be aimed at using more inderect control (in Irving Sverdlov's analysis about 5 classifications of the Government involvement in the economic field) i.e. : the Government's role to give the direction, the support in the activity and the creativity of the society, in order to develop them to the maximum without a direct authority and management. The Government's role is positive a stated in a dictum in the decree of the M.P.R.S. No. 24, 1966 "The Government is obliged to guide the non Governmental sectors" Hence it is expected that there should be a public administration capable of creating suitable interrelated policies to encourage development. These policies should be an effort without allocating resources but at the same time should stimulate economic progrees. Policies of giving incentives to exporters has the purpose to stimulate the export, fiscal policies is meant to stimulate domestic production, credit policies will affect the rurel development; other police decisions will give a favourable condition for foreign investments, trade, traffic and communications between regions.

The above mentioned is the "development function" of public administration

in Indonesia.

The realization of the district regional (autonomy) in the frame of the Indonesian political unity is also a factor in the administration as mentioned in the 1945 Constitution and M.P.R.S. decree, 1960. The autonomy should be real, together with a capability to perform a good district (regional) administration.

Other efforts to be made in the realization of the above mentioned, among others is the location of the Government institutions in their proper places, the better performance in the check and balance of the administration, the effective control of the society, the administrative and financial control of the legal bodies, the provision of facilities for the institutions which are important to support the economic development and the abolishment of redundant bodies. The M.P.R.S. decree No. 23 above mentioned states: "Efficiency principles should be the guide in the Government activities in the field of economics, in the understanding that deviation of the above principles will be sanctioned".

INCREASING OF ADMINISTRATION PRODUCTIVITY FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

To stimulate administrative productivity for economic development, there should be improvements and reform in the administration. There are long term objectives and also short term objectives which should be carried out immediately. The long term improvement is the aim of an administrative reform in the Five Year Development Plan. But for the development plan and for the performance of the economic development plan themselves there has to be an immediate improvement for certain sectors. Therefore, apriority setting in improving and renewing of administration has to be carried out.

The following is an overall view of the efforts in improving the administration which should stimulate its productivity and therefore should sponsor econimic development.

a. Structural and Organizational Improvements (Institutional)

(1) Improvement and simplification of the Central Government Administration structure.
The abolishment of redundant bodies
The reforming and the location of administrative bodies in conformity with the importancy of their functions in planning and implementing the development plan of the country.
"Functionalization" in the execution of Government' bodies activities.

(2) Improvement of administrative relationship between the Central Government branches in the provinces and districts (Financial arrangements between the central and regional administration) improvement of rural administration.

(3) Simplification and reordering of government representatives (embassies and consular offices) abroad.

(4) Improvement of the micro organization structure of the units in Government bodies (through improvement of O & M).

b. The establishment of improvement in the procedure should also be done:

(1) macro : e g. procedure for expert, import, interinsular trade, licensing of industrial development, foreign investments, etc.

(2) micro : an improvement in procedures as a means of administration in Government's units (work procedures and the using forms).

Also by way of the forming and strengthening of O & M units.

c. An improvement in the field of personnel administration will also assist the performance of the development plan, thus the government apparatus will be more capable to do its duty as an active and efficient development institution.

   (1) Government institutions' units should have a number of more rational employees, in accordance with the work they should perform (rationalized units).

   (2) Distributions of personnel by stages toward the growing sectors resulted by developments. Social costs of sudden and immediate placements should be reviewed.

   (3) Effocient use and reallocation should be considired by the spread number and skill needed by the development sectors which deserve priority (the exessive to the few by retraining).

   (4) Improvement of career service and merit system (equality of service).

   (5) At the end of the year of the plan, wages and salaries are anticipated to be sufficient to support living. A system of wages, salaries, incentives on productivity, the sectors needed and wages in conformation with achievement.

   (6) Removal from Gestapu/PKI and other elements should go on.

   (7) Education, training and upgrading programs.

   (8) Improvement in employees mental attitudes.

d. Improvements should also be made in the fibancial administration, materials and supplies management. Particularly, an improvement in the financial administration is directed to stimulate the capability to increase the government's income the formulation and carrying out of the government budget, credits which are more well directed and solective, and a financial control by a legal controlling body, which does not obstruct but is effective in the performance administration.

   Performance budgeting should be gradually introduced so that the government financing should be more program oriented.

   The procedure of the government budget expenditure the government participation capital or credit should also be improved and should be in conformation with the targets of implementation or physical progress of a program/development project, so that there should be a consistency bet-physical plans and the financing of a program/project.

   In the supply and material management among other things are to be improved the system of inventorization, mutation procurement procedure tender contracts and statements of worn out equipments.

e. Imrpovement of the data collecting and reporting systems. Besides systems of data collecting and reporting, also of data processing and monitoring.

f. Regulation of state enterprises, institutions , foundations, etc.

   (1) State enterprises which are essentially and functionally government agencies, having the function especially to serve the public, should be transformed into government agencies.

   (2) State enterprises which are essentially and functionally supplying public utilities can maintain their function, but should be freed from goverment bureaucracy, so that they obtain an operational autonomy and work more efficiently.

(3) Governemnt enterprises which are entitled to make profit should be competitive, and should gradually be transformed into private enterprise (Perseroan Terbatas = Limited Liability Company) is subject to civil law.

To improve the management of enterprises, management consultants or foreign experts are advisable to be contacted and a financial control of legal bodies should be exercised. Also other autonomous bodies such as foundations, government business enterprises, etc. should be reordered.

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATION FOR THE PLANNING AND IMPLEMENTING OF THE FIVE YEAR DEVELOPMENT PLAN

The direction of the improvement and perfection of administration should be more particular and emphasized in the framework of the Five Year Development Plan. Improvement and perfection of administration is one of the endeavours that will be realized during the period of the Five Year Developing Plan.

Therefore, to secure a maximum result of the planning and implementing of the development plan, there should be a structural organizational, personnel and procedural establishments, so that the government apparatus is capable to operate actively and effectively as a development institution.

There are several administration problems in the aspect of planning as well as in the aspect of implementing of the Five Year Developing Plan, which can be put forward as follows:

1. In the field of the development planning administration the planning mechanism and apparatus should be put into perfection. The central planning body should have a high status, it should be given adequate facilities to perform its duties in operating a functional coordination in planning performance programming and plan evaluating as well. The staffing of the planning units in the central government bodies and in the local government units should be strengthened. This is essential because unlike the public opinion, planning is a continuous process. It should be taken into consideration that the present planning isemphasized in the framing or composing of the annual plan. The Five Year Development Plan is shaped annually in annual planning of which the greater part is reflected in the government budget. The annual plan containing policy plans and an investment plan consisting of programs and projects. These plans in conformity with the respective financial and organizational plan are reflected in their implementation program. This program should be followed by the realization of the plan. Through review processes and adjustments, the next annual program is reconstructed.

   For the formulation of the annual program improvement of statistical agencies, statistical data, data collecting system, processing, monitoring, presenting, etc., are significant for evaluation the plan decision making. Also the establishment of an effective operation room is necessary.

   One of the weak points in our planning is concerning projects planning, the projects of which should be economically, technically administratively justified.

   A project plan comprising project formulation, analysis and project evaluation should be made and many improvements in, their field still to be desired. In this case, besides the planning unit the agencies responsible for research and survey, should be well organized. An appropri

ate project should be based on the preceding feasibility studies. The last thing to be mentioned in this field is the urgency to train planners to increase their capabilities.

2. An appropriate realization of programming, coordination, integration of performance activities in certain programs and projects, a consistency in the supply of financial resources with a time schedule for the realization of physical activities are among others most essential in the implementation of the development plan. The financial resources can be obtained from the budget, domestic as well as foreign credits, or the share of the government. Therefore a conisistency in the financial resources components should be endevoured.

   The plan implementing agencies should be well organized, especially the program executives and development project managers should be upgraded. Management techniques such as operations research, critical path method etc., should be improved in its appliance.

   The control by qualified bodies is meant to secure a constant efficient realization of the programs and projects contained in the Five Year Development Plan.

COST OF ADMINISTRATION

The last paragraph in this paper will deal with costs of administration, which should be taken into account since it might slacken the speed of economic development. In the first place it is the amount of the costs of administration available from the financial resources collected by the government. In the second place inefficiency and especially corruption might cause more leakages in the costs of development.

Costs of administration of the government at present amounts to 60% of the total resources collected by the government. Therefore the greater part of the contribution of the people to the government is spent in the costs of the government administration. If the administration costs needed by the Hankam (for security and defence purposes) is added, it amounts to 80% of the total government resources. So the amount available for development is very much limited. The high costs together with the output performance are in many fields sub-marginal. In addition to it, the average civil servants' salaries are still low.

By close examination, the government organization units have an unequal balance between the cost and the performance output due to the imbalance of the number of manpower and the required performance. In other words there is a performance below the breakeven point. Thus the fact is, that there is a subsidy given by the society to the inefficiency of the government administration. Therefore improvment in the government administration for the sake of economic improvement and economic development should in the future gain a proper balance in cush that the proportion of the percentage of the cost of the government administration is minimized.

There are three ways for the solution of the above mentioned problems, which can be tackled simultaneously:

a. The resources collected in stages should be increased and the costs of administration hept constant. This depends on a good public administration.

b. The costs of the government administration should be reduced, it should be more efficient and it should be directed to a more rationalized unit

having a proper balance of manpower and the work performance.

1. This should be done simultaneously with the expansion of employment opportunities as part of the result of our economic development.

2 The forming of a labour force market to obtain a more rational and better allocation. There is a superflous manpower in several sectors, but many other sectors is still in need of additional manpower, e.g. in educational fields (teachers), fiscal officers, etc.

c. To increase the performance of productivity of public administration by ways of the afore mentioned solutions.

Exceptions, certain privileges known in the administration of the ruling elite group, should be minimized and prevented from corruption practices. For instance, taxes should bo collected from all tax payers. There should be no exceptions for those who has a powerful backing. The income from profits of State enterprises such as oil enterprise, estates etc., should not be collected arbitrarily. There should be no state enterprises which are not subject to the same jurisdiction and criteria of the department concerned. Corruption should be minimized by the following briefly described efforts.

1. Market mechanism and built in (indirect) control measures to be applied in government administration, especially in the administrative process in trade, supply of credits etc. This is to prevent direct allocations and to reduce action laden departments, i e legal bodies which are authorized to issue licences, permits, quotas etc. Monopolistic bodies should be herewith reduced.

2. The standard of procurement with a competitive tender system contract and claims should be improved, including standards of items of costs. There should be a distinct classification which should be financed by the routine annual budget and which should be financed by the Development budget.

2. The effective functioning of the controlling bodies, especially in the field of finance. The finance Control Body (B.P.K.) should be the controlling body constantly responsible in this case to the parliament (D.P.R.)
How effective is the T.P.K. (Team for Corruption Eradication)?

4. Legislative control.

The capability should be increased. Possibly a public forum in which parliament's committee (e.g. the enquette committee) have the authority to exert public hearings.

5. Direct control of the community.

People should have the authority to exercise social control through communication media, the press, political parties and other mass organizations.

Report On
Proposal For Establishment Of A Development Centre For Senior Administrators In Indonesia

Prepered by Edward Mc. Crensky

EDITOR'S NOTE

Mr. Edward McCrensky, Inter-Regional Advisor in Public Administration United Nations, New York, was invited by the Government of Indonesia to advise on best methods for providing attention to the development needs of sanior administrators in the country. The primary concern is with those in the Civil Service and the public corporation. However, it is also desired to involve participation of selection of selected senior personnel from the private sectors. Mr. McCrensky prepared this report based on his studies made during period of December 23, 1968 through January 3, 1969. Appendix 5 indicate persons who provided information and other assistance. He wishes to thank Mr. Tj, Soejono Soemodiredjo and his colleagues for their outstanding assistance and support.

This report has not been cleared with the Office of Technical Cooperation which does not therefore necessarily share the viewsexpressed.

BACKGROUND

Origin of the Proposal

Achievement of the national goals defined in the Five Year Development Plan to be activated in 1969 is at the highest priority for national action. It is now recognized that achievement of these goals will be proportionate to the quality of leadership and overall creativity of the officials in the highest ranks of the public service. Their capability for changing attitudes, stimulating motivation, eliminating administrative obstacles and identifying more strongly the civil service personnel with development objectives is crucial.

Factors such as the following have resulted in major deficiences among senior and other administrators in Indonesia in substantive knowledge in the areas under their direction, understanding of human factors, and appreciation of modern management methods, and in the development of a broad perspective of administrative reform possibilities required to attain more effectively national development goals:

a. Indonesia s population of 120.000.000 dispersed over a 3 thousand mile archipelago with wide range of differences in economic, ethnic and social pattern produces exceedingly complex problems in organizational coordination and communication among other management areas.

b. The Civil Service with roughly 1.2 million persons of whom 640,000 are employed outside of Djakarta generates problems of motivation and productivity of the largest magnitude (see appendix 1 and 2).

c. The present administrative system including the civil service career prospects based on a mixture of Dutch and Japanese management doctrine requires

major administrative reform to provide an effective apparatus for reaching the development goals set forth in the Five Year Plan.

d. During Dutch colonial rule, little official effert was made to train indigenous staff in senior management skills or to appoint them to top posts consequently no tradition exists in policy planning, executive leadership, or development of talents of senior officials.

e. After the revolutionary period of 1945 - 1950, independence required instantaneous placement of indigenous personnel in highest posts of government without reference to their experience, education and training, or other factors relevant to succesful administration.

The achievement of national economic goals requires an organized and continuing program supported by national policy and by the highest officials of the government dedicated specifically to strengthening senior administrator leadership. This proposal to establish a Development Centre for Senior Administration within the National Institute of Administration will satisfy this requirement.

Present Situation.

The National Institute of Administration was established in 1958 to provide training support to the government at all levels. The Director of the Institute reports directly to the President and is a member of the Administrative Reform Commission. The Institute has desired to inaugurate appropriate programs focused entirely on the management capability and other related personnel development needs of present and future senior administrators. Due to economic, political and other influential factors, implementation has not been realized. Concentration of the Institute's resources has been focused on development programs for middle management personnel and the training of clerical and staff personnel.

The dominant theme of the present government is national development. The Cabinet is now officially designed as "The Cabinet for Development." The President has appointed a State Minister for Administrative Reform to identify and eliminate blocks to development effort is a ma or reform now in process is elimination of unnecessary duplication of effort. The integration that must ensue is typical of the chalenge of complex management responsibilities confronted by Indonesian Senior officials who, in general, do not have the experience or expertise which are pre-requisite to solution of such problem.

As the Five Year Plan for National Development takes effect on April 1°, the time is most appropriate for establishing organized and accelerated trainning programs specifically for senior officials.
To ensure sucess, urgency for improvement of capabilities of administrators now in top levels and of those who will succeed to those posts in nex five year period not only at headquarters but also in the regions must be re nforced by formal, national pól cy commitment to this ob ect ve such as by the issuance of a Presidential decree to establish a Development Centre for Senior Administrators and providing its term of reference.

The experience of advanced countries which have established similar training centres for senior officials indicates that such programs must be exceedingly well planned with a diversified methodology to maintain interest and foster change in attitudes as well as possession of a high prestige aspect. To do this in Indonesia requires specialist assistance from the United Nations and other aid organizations.

The United Nations Inter-Regional Seminar on Development of Senior Administrators held in Geneva, Switzerland in August, 1968 provided considerable information on various aspects of organizing and conducting development activities for senior staff. The representative from Indonesia to this Seminar, the the Directors of the National Institute of Administration has now a great awareness of the valuable resources in experience and talent available throughout the world.

This proposal for a Development Centre for Senior Administrators has been widely discussed with Ministers, Secretary Generals, and others concerned with National Plan Implementation. There is consensus on need for such an Institute. There is also appreciation of the value to be derived from outside technical assistance in expertise, equipment, and fellowships. The use of the U.N.D.P. Special Fund for this purpose would furnish the necessary continuity of effort and desired range of technical assistance most expeditiously. If Special Fund financing is not feasible presently, it should still be considered as the ultimate solution to assure success.

The Special Fund is particularly interested in supporting innovative model programs which can serve as a demonstration of technique and purpose to other developing countries, in a major area. This proposal meets that criterion as this would be the first national centre exclusively for development of senior administrators to be established through United Nations support and influenced by the world-wide sminar sponsored by the United Nations to encourage developing countries to take such an action.

If Special Fund support may not be available presently, it is critical for the government to explore this possibility. As an alternative full use should be made of United Nations technical assistance under both the regular and expanded country program of technical assistance to implement the proposal.

Need for Providing Training in Plan Formulation and Implementation.

The experience of the government in developing the present Five Year Plan revealed major deficiences of senior government officials in their ability to develop plans for the substantive programs under their control and for ensuring adequate evaluation of plan implementation.
Senior Administrators attending the Centre will be given t help in developing the skills essential to Plan Development and Implementation.
The work program of the Development Centre for Senior Administrators should also include provision for development of a methodology for improving collection of statistical and evaluation data and for providing management yardsticks to appraize organizational effectiveness. Courses and other activities should also be developed to guide senior officials in fostering the skills of planning and evaluation among their subordinate personnel.

DESCRIPTION OF THE PROPOSED DEVELOPMENT CENTRE FOR SENIOR ADMINISTRATORS

Participants and Scope of Programs.

The Development Centre for Senior Administrators will operate as a semi-autonomous organization within the National Institute of Administration. It will have its own director, staff, and buildings. Residential programs will be held both in Djakarta and in regional locations as appropriate.

Participation in the programs and activities of the Centre will be limited to government officials at grade IV and above including comparable posts in public coporation (see appendixes 3 and 4). A limited number of posts will be reserved for top management representatives from the private sector. The top priority for initial program participation should be ranks of Secretary Generals and Director Generals. All development activities including courses will be specially designed to accomodate the special needs fof senior administrators.

The Institute's program activities will include not only short residential and non-residential courses but also conferences, seminars, study tours, research, consultative and coaching services, preparation of indigenous study materials including text books, case studies, and other training materials. In general, program activities will fall either in whole or in combination among the following categories:

A. Basic Principles of Administration and Modern Management Techniques including Plan Development in an operational context.

B. Training in substantive program areas as appropriate.

C. Understanding and operational implementation of National Development Plan.

D. Human Relations and Leadership.

Special follow up activities should also be established to evaluate effectiveness of program activities and to help senior administrators apply their new knowledge to operational solutions on the job.

The Centre should carry on a research and consultative service relating to operational support of senior administrators. The coaching and research will relate especially to effective execution of the national development plan. An active program for developing needed training materials appropriate to Indonesian personnel and reflecting the Indonesian enviroment should be established. Publications resulting such as indigenous training materials, text books, and manuals will support the Centre's program as well as provite a much needed resource for the country.

Need for International Staff.

International Staff will be needed to guide formulation of programs and to train counterparts. Close cooperation will be maintained with training activities of a related nature in other countries.
Foreign consultants should be emoloyed who have had succesful experience in the specialized area of executive development within a large public service or major industry in a developed country. They should be utilized both in over-all planning and organization as well as in developing specialized program over a five year period. The following personnel are suggested as requirement for international staff.

Expert in organization and direction of executive development programs.

Expert in Research and Publications.

Expert in Training Methods and Matérials.

Expert in Project Planning.

Expert in Economic Development.

Experts in various program areas as short-term consultants.

Use of Other Aid Resources.

Continuing use should be made of other institutions and organizations sharing a common interest in development of senior administrators such as the Indonesian Management Association, the World Bank, and the Ford Foundation. The possibility of technical assistance in support of the objectives of the Development Centre for Senior Administrators should be explored. For example, the Ford Foundation might be requested to consider financial aid for the research and publication program contemplated. It would be very desirable if outside funds could be used to support the staff of the Institute at a level of compensation sufficient to permit their exclusive devotion to the work of the Development Centre for Senior Administrators.

Recommendations.

a. A Presidential decree should be issued at earliest time establishing a Development Centre for Senior Administrators as a semi-autonomous organization within the National Institute of Administration. The decree should also specify that all government officials at grade IV and above and officials of government corporations at comparable levels will be expected to participate in the programs of the Centre as well as a small number of representatives from the private sector.

b. The program of the Development Centre for Senior Administrators should including courses and other activities designed to strengthen plan development and plan implementation as major responsibilities of senior administrators. Activities should also include residential and non-residential programs, study tours, research and preparation of indigenous training publications, and study projects involving senior administrators, consultative services.

c. Consideration should be given to requesting Special Fund financing to assure necessary concerted action over five year period with a sufficient level fof international staff expertise for all major aspects of the organization and administration of Centre's program. If other financing is used at outset to launch the Centre, plan should continue for an eventual Special Fund Project.

d. Immediate use should be made of United Nations regular and expanded technical assistance funds available to Indonesia in support of the goals of the Centre. Such assistance should include:

   (1) employment at earliest time of an adviser with broad and current experience in organization and directing major executive and senior administrator development program in a large national public service, and of an adviser in research methods able to help organize needed research required for development of indigenous training materials relevant to meeting special training needs of senior administrators.

   (2) Fellowships for developing the professional staff of the Centre to plan and conduct appropriate programs.

   (3) Fellowships to be used as a means for developing senior administrators in other countries and to attend short courses designed for senior administrators which may be available abroadf

   (4) Purchase of training films, audio visual equipment, subscriptions to periodicals, training literature, and selected books relating to development of senior administrators.

e. Full and continuing use should be made of other national training resources

including faculty of universities, the Indonesian Management Association and other institutions through seeking their collaboration in identifying training needs, in developing appropriate program designed to meet such needs, and in using qualified Indonesian staff from such resources in Centre's development activities.

f. The financial support of the Ford Foundation and other aid organizations for the programs planned for development Centre for Senior Administrators should be explored to reinforce potential for success.

g. The program activities of the Development Centre for Senior Administrators should place strong emphasis on development of regional senior administrators through their active participation in programs of the Centre. Where possible programs should be organized in selected regions.

TOTAL OF MANPOWER IN INDONESIA PAID BY THE GOVERNMENT

NOTE :

x). RETIRED :
Civil = 194.268
Autonomy= 38.170
Armed Forces = 85.426

317.864 (13%)

xx). DAILY WAGE EARNERS:
Armed Forces = 56.500
Central =100.000
Autonomy =108.358

xxx). MILITARY:
=597.540 (24,5%)

264.858 (10%)

xxxx). CIVIL SERVANTS:
Central = 478.521
Autonomy= 646.684
Civil Personnel in Armed Forces = 165.788

1.290.963 (52,5%)

RESOURCES:
Project 13 (Administrative Reform)

TOTAL:
2.471.185

APPENDIX 2.

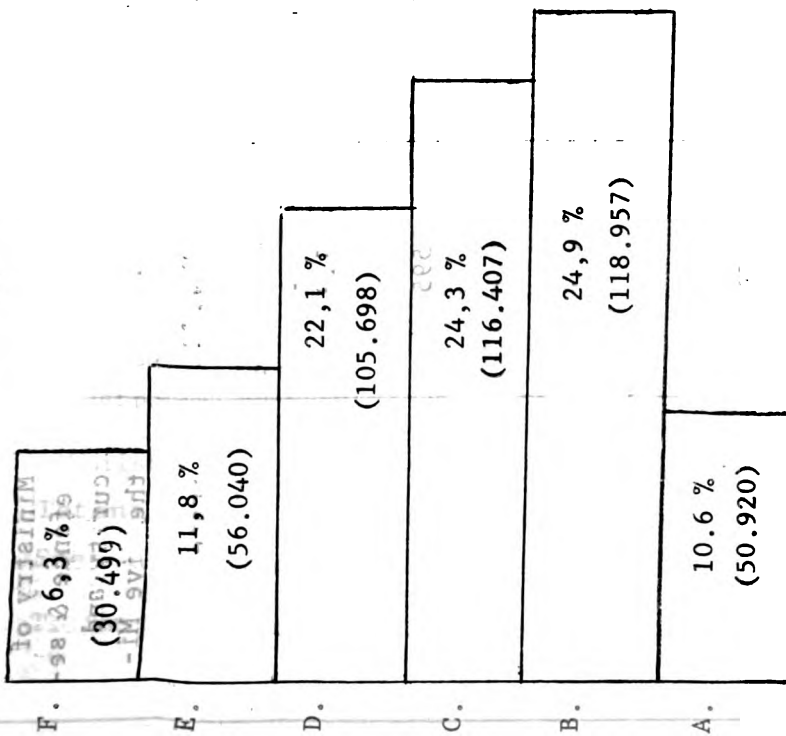
PERCENTAGE OF CIVIL SERVANTS (CENTRAL & REGIONAL GOVERNMENT) TO THE POPULATION IN EACH PROVINCE

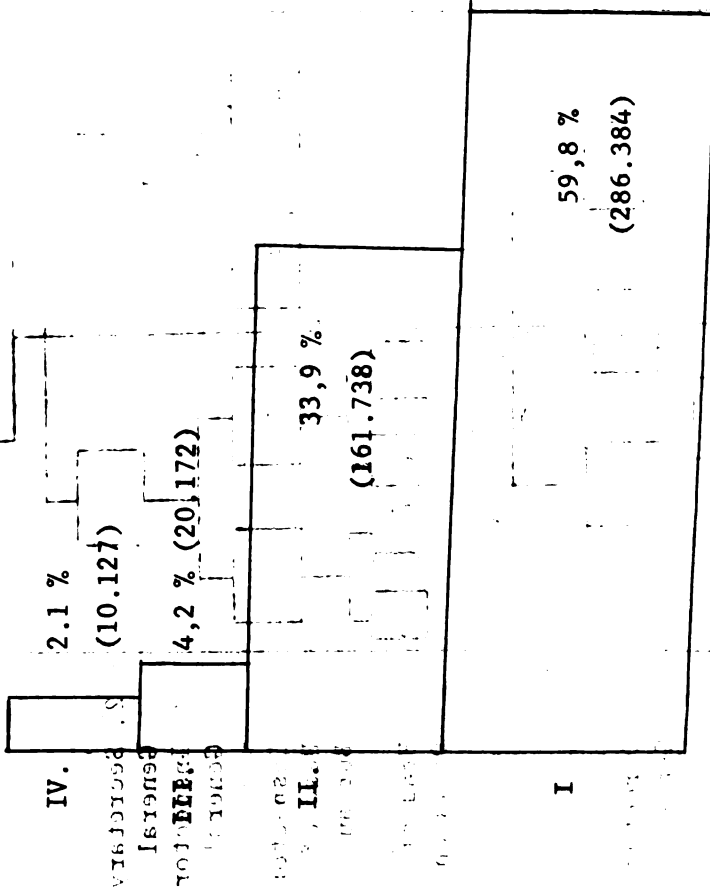
Province	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11	Population*
1. Special Region of ATJEH		1.936.549
2. NORTH SUMATRA		5.901.500
3. WEST SUMATRA		2.756.629
4. RIAU		1.468.009
5. DJAMBI		884.835
6. SOUTH SUMATRA		5.779.679
7. LAMPUNG		1.983.250
8. DJAKARTA RAYA		3.534.023
9. WEST JAVA		20.938.150
10. CENTRAL JAVA		21.889.981
11. EAST JAVA		25.940.734
12. Special Region of JOGJAKARTA		2.664.393
13. WEST KALIMANTAN		1. 879.353
14. CENTRAL KALIMANTAN		590.207
15. EAST KALIMANTAN		654.685
16. SOUTH KALIMANTAN		1.751.119
17. NORTH SULAWESI		1.557.140
18. CENTRAL SULAWESI		823.945
19. SOUTH SULAWESI		5.368.752
20. SOUTH EAST SULAWESI		840.169
21. BALI		2.118.866
22. WEST NUSA TENGGARA		2.148.943
23. EAST NUSA TENGGARA		2.338.497
24. MALUKU		938.507
25. WEST IRIAN	No data	901.498

Note : * Total Population. : 115.580.320

Resource: Ministry of Internal Affairs - March 7, 1968.

TOTAL OF CIVIL SERVANTS ACCORDING TO THE RANK BASED ON FORMER REGULATION (PGPN 1961).

TOTAL OF CIVIL SERVANTS ACCORDING TO THE RANK BASED ON PRESENT REGULATION (PGPS 1968).

TOTAL :

478.521 (Civil Servants of the Central Government

RESOURCE :

State Treasury office

Situation until the end of 1967.

ORGANIZATION CHART OF A MINISTARY	POSITION	RANK	TOTAL	NOTE
	1. Minister	-	17	Excluded the Ministry of defence & security and the five Ministers of State.
	2. Secretary General	IVd	17	
	3. Inspector General	IVd	9	
	4. Inspector	IVb	-	
	5. Head of Bureau	IVb	119	
	6. Head of Division	IIIc	595	
	7. Director General	IVd	68	
	8. Secretary of Director General	IIIc	68	
	9. Director	IVb	85	
	10. Head of operational unit.	IIIc	710	

APPENDIX 5.

LIST OF OFFICIALS VISITED BY MR. MC. CRENSKY

1. Mr. Grisogono, Assistant Resident Representative, United Nations Development Programme, Djakarta, Indonesia.

2. Mr. Tj. Soejono Soemodiredjo M.P.A., Director of the National Institute of Administration.

   Dr. Buchari Zainun, Director of Undergraduate School of Administration, National Institute of Administration.

3. Indonesian Management Association (INMA);

   a. Mr. Harlan Bekti, (President of the INMA; Chairman of the Indonesian Employers Association; President of Harlan Bekti Corporation)

   b. Dr. Iskandar Tedjasukmana, (Chairman of the Executive Committee of INMA; Chairman of the Indonesian Management Institute).

   c. Mr. Kertopati, (Executive Secretary of the INMA; President of the Indonesian Development Corporation).

   d. Mr. Ibrahim, (treasurer of the INMA; President of the Maiwan Corporation).

4. Inspector General of Police Dr. Awaloedin Djamin, Chairman of the Project 13 council and Advisor to the State Minister for the State Administrative Reform.

5. Mr. L. Wright, U.N. Expert in Tax Administration assisted to Lembaga Administrasi Negara (National Institute of Administration).

6. Mr. Bintoro, Secretary of the National Develoopment Planning Body (BAPPENAS).

7. H.E. State Minister for the State Administrative Reform (Mr. Harsono Tjokroaminoto).

8. Members of the Advisory Council of National Institute of Administration:

   a. Mr. Soemarman (Secretary General of the Department of Home Affairs)

   b. Mr. Soedirdjo (Head of the Central Civil Service Office).

   c. Dr. Soebagio (Deputy to the Secretary General of the Department of Finance).

   d. Mr. Surjo Sujarso (Deputy to the Secretary General of the Department of Manpower).

9. H.E. Minister of Manpower (Rear Admiral Mursalin).

   Mr. Tatang Mahmud, Director General, Department of Manpower.

   Mr. Soetarto, Director General, Department of Manpower.

10. Mr. T. Smith, Representative of the Ford Foundation in Indonesia.

PRINCIPLES OF MODERN MANAGEMENT SUPERVISION *)

By Charles M. Shade,
International Executive Service Corps

Is it not old how men and women like to complicate and distort simple, natural activities? Why do we fight the obvious? Why do we insist upon flying in the face of facts and principles which have been tested and proved over the years? Why do we continue to insist that we are different, that the people with whom we deal are different, that the activities in which we are engaged and the problems with which we are faced are different?

No automobile is exactly the same as another. Most automobiles look different; they have varied origins; they operate in multiple environments, perform numerous functions, and are used in many geographic areas and under normal and extreme climatic conditions. But they all work on the same principles: Their engines will stop without fuel; their parts will break down without proper care; their tires will go flat if punchtured; no one of them will perform in the same way for different drivers, and no two of them respond alike for the same driver. So are people. They all operate accoding to the same basic principles, and all have individual personalities.

THE SIMPLEST WAY OF ALL

There is a much older pronouncement which by comparation makes the Gettysburg address look like a federal income tax statement. The modernized version is, " Do unto others as you would have them do unto you". There is the main principle of good management in its simplest form. Why do we heed more? Why do we require tons of books to explain something so simple?

It can only be because of our stubborn human desire to write the rules our own way. "Do unto others what we think ought to be done. "That version of the rule opens the door to all our selfish motives. It warps our judgements, gives rise to pressure groups, creates economic depressions, loses wars. It couses us to hold tenaciously to pet prejudices; outworn traditions, antiquated practices, and valueless, time-consuming procedures. It creates duplication of effort, indùces neglect of responsibilities, fosters misunderstandings and jeaolousies, and for friction and lost time. In other words, it makes a simple job difficult. When prejudice and simplicity exist. makes

LEADERSHIP - A NATURAL PROCESS

There has been so much written about "executive abilities", "Administrative talents," and "managerial qualifications", and there have been so many arguments about whether leaders are born or made, that the whole field of leadership has been engulfed in mysticism. As a result, many actual and potential managers develop fear complexes and imagine complicated situations where none exist.

The truth of the matter is that leadership is a perfectly natural status in life. The world divides itself casaully into leaders and followers. In any situation, such a division takes place, and no one can stop it. Civilization is bound to progress (assuming you have any faith in the universe), and pro-

gress depends upon leadership.

The process of natural selection, therefore, will generally provide good leaders. Activity is of value only in terms of attainment.

SUPERVISION AND HUMAN DEVELOPMENT

It would seem that we should be convinced by now that the success of any organization depends on having an adequate number of human beings in the right time, all producing at their highest capacity - outstanding people have told us so often enough. Then why do many of us expect intelligent human relations to develop spontaneously, while most of out time and effort is devoted to consideration of production schedules, transportation facilities, availability of raw materials, prices and market?

It complicates management activity to a reat degree when a struggle is necessary to place personnel activities on the same level of importance in the minds of operating officials as material items. When ever consideration of the human element has a place other than of primary importance in management circles, ultimate success of the organization is made more difficult.

Management has been defined in very simple terms as "getting things done through the efforts of other people," and that function breaks down into at least two major responsibilities, one of which is planning, the other control.

Planning encompasses the whole field of deciding what you want human beings to accomplish. This involves the careful determination of needs, the establishment of objectives, the outlining of procedures what will attain those objectives, and the proper assignment of responsibility to individuals or groups of individuals.

If it is impossible to build a house without an architect's drawing, a blueprint, and some indication of what the carpenters, electricians, masons, plumbers and painters are to do, how can we expect to manufacture a product or render a service without the same careful planning?

Control requires the use of various media which will impel the people in the organization to work in accordance with the plan. There are at least two control factors that require careful attention: one is organization structure, and the other is supervision.

Unless the organization structure is simple and unless all who are part of it understand it, it will defeat its own purpose, which is to enable people to work together in groups as effectively as they would work alone. If there is misunderstanding about individual and/or departmental authority and responsibility or about interrelationships between individuals and organization units, people cannot work effectively.

The function of supervision is to close the gaps between desired performance and actual human performance. If the more issuance of policies and instructions whould induce people to do what they are supposed to do, supervision would not be necessary.

Having divided the activity of management into the two basic elements of planning and control, it is simple to arrive at a statement of the primary executive function - to determine what you want people to accomplish, to check periodically on how well they are accomplishing it, and to develop methods by which they will perform more effectively.

This all leads us to a rather simple truth: If this fact were more generally accepted, many management difficulties would disappear. The executive

or supervisor who says that he would rather exhaust himself doing things correctly than expend the time and patience necessary to get other people to do them correctly is admitting that he cannot manage.

From these deductions it is not difficult to comprehend the fact that management and personnel administration are one and the same. They should never be seperated. Management is personnel administration. Since management requires staff and line activities, it is natural to divide personnel functions between staff and line executives, providing one appreciates the significance of each. Line executives have complete and final responsibility for personnel matters and final authority for them. Staff personnel executives are expected to advise, help, and be of service to the line in the fulfillment of these responsibilities. There is and important place for both in any administrative setup.

What complicates and otherwise simple matter is the desire on the part of some operation executives to delegate all personnel responsibility to a staff personnel executive and/or department as well as the desire on the part of some personnel executives to seize such responsibility. If this is permitted, the human element cannot receive proper consideration.

HUMAN DESIRES AND MOTIVES

Consumer acceptance of products or services is dependent upon public goodwill - that is a well-accepted truism. It is also axiomatic that public good will is influenced the most by the employers of the organization - those who are selling the products or rendering the services. Good employee relations within an organization are therefore, the most important contributing factor to a sound and successful business.

If you are to build sound employee relations, your dealings with the human beings in your organization must take into account the perfectly natural, simple motives and desires of those human beings,. To clarify that point, let us consider a few of these natural interests. As they are presented, think of yourself as the employee. If you agree that they apply to you personally, you can rest assured that they apply to every worker under your direction.

1. When an individual is seeking a new connection, he likes to be treated courteously and made to feel at home and at ease. In the atmosphere of an employment office, you saw the first seeds of morele.

2. The average individual likes to be welcomed to a job rather than thrown into it. Without much effort, simple induction procedures and orientation training can be provided. Such a program makes the new employee feel that he is considered an entity of some value, not a non-productive nuisance. The average person does not like to be shoved at an unsympathetic foreman. Yet now workers are receiving such treatment every day.

3. The ordinary human being would like to receive simple and intelligent instruction in what he is expected to do, how it can be done, and what constitudes a job well done. A simple program of job instruction which will enable the new employee to master his own job and prepare himself for a better one is not hard to devise. Agreement on what constitutes a job well done can be brought about by the establishment of simple standards of performance, in terms of quantity, quality, time, cost, and tests to be met. Working without standards is like participating in an athletic contest without any system of scoring.

4. Any human being likes to work under someone whom he can respect and in whom he can confidence. The greatest single morale-builder is the feeling

upon the part of a worker, "I like to work for that man". To foster that feeling, capable supervision is necessary. But intelligent, capable supervision can be developed only through a management-planned and administered program of continous supervisory training. This also is a simple practice which pays big dividents.

5. Every individual likes someone to recognize his or her importance. One of the simple driving motives in human nature is the desire to have a place in the sun. A management which recognizes that each individual on the payroll has some intelligence, some ability, and something to contribute to the company's policies and operations - matter how small the contribution may be - has satisfied a basic desire. Human being like to be heard, and they like to have their opinions and suggestions considered and respected. Channels of communication between top management and employees will, if established and kept open, contribute toward this end. Conferences, personal contacts between bosses and employees, suggestion systems, house organs and the like are all simple methods of establishing such channels. Intelligent rievance procedure, which gives any employee the right to reach top management is essential.

6. Many human being like to feel their daily work is of service to others. In fact, the greater the opportunity for service, and the more the employee realized it, the less the demand for material recognition. Knowledge of the organization involved-its objectives, policies, accomplishments, management philosophy, and the part each worker plays in them-all help to satisfy this natural human desire.

7. There are few human beings who do not desire realistic recognition of a job well done. We all like to be paid what the work do is worth, and in accordance with employer capacity to pay. We all like to receive promotions when our abilities and merits justify them. Simple systems of job evaluation, salary and wage administration, merit rating and job progression would satisfy this desire. Why are they not in greater use?

8. There are few human beings who will not work hard and long for incentives. Special recognition always secures greater effort. A pat on the back has its merits, but a medal on the uniform is tangible evidence of management appreciation. Special swards, bonuses, prices, etc., fairly administered, increase human desire to produce. Why do we try to complicate such simple things as incentives? Why do we try to level off rewards, to treat everyone alike, regardless of attainment? Why do we do so when we know that a simple human trait is to produce more when more recognition is possible?

9. Every human being likes to work in an organization in which there is universal confidence in the ability and fairness of top officers. Most people who are worth their rice will go through fire for a leader in whom they believe. They will put up with anything because of their conficence in him. A management which is frank and above-board, which has in it no vestige of paternalism, which is fair and open in its business and labor negotiations, will satisfy this inherent desire. Management reports to employees, personal contacts during which management and employees come to know each other as personalities, are simple means to this end.

10. Most of us like to be sound of mind and body. Consequently it helps when others take an interest in our health, and particularly when our bosses do- we cannot work well when mentally or physically ill. Vacations with pay, medical examinations and services, hospitalization plans, safety programs, credit unions, employee counseling, all help the employee to keep well. Incidentally, they will pay devidends in increased production and improved

morale.

11. A basic instinct in all of us is the desire for security. When a human being is worried about his job or about the welfare of those dependent on him, he cannot produce effectively.
    We all know that our earning capacity is certain to diminish eventually, and the fear of want in old age is constantly before us. Annuity plans, insurance programs, opportunities for savings, job stability, all help to counteract this fear. And they are all possible if we but have the will to create them.

12. When it is necessary for an employee to terminate relations with an employer, he likes to do so with his head in the air and with a full understanding of the reasons for termination. He does not like to be notified of his termination by a pink slip attached to his time card. If termination is for cause, he does not like some mushymouthed, smooth-acting diplomat ∠to him. A properly conducted and timed exit interview would, in most cases, satisfy his normal desire. ∠ to lie
    In summary, these are some simple truths about human beings. Added up, they make just plain everyday horse sense. In fact, if some of us treated those under our direction as considerately as we treat horses, the world problably would be a lot better place in which to live.

SIX SIMPLE STEPS TO SUCCESS IN MODERN MANAGEMENT

If one were to summarize all the different ways of insuring good management that have been suggested over the years, the list would run into the hundreds. But it would be of little value because the average operating executive or supervisor would probably take one look at it and decide that the whole matter was too complicated to act upon in one short lifetime.

In the interest of simplicity, a few steps are outlined at this point. If followed carefully and with reasonable attention to sequence, they will insure adequate management attention to the way in which operations are conducted. With both old and new employees and in both old and new situations, application of these recommendations will bring about improvement in human performance.

1. Develop a simple outline of the functions and operations to be performed. This can apply to an individual job or to any complete unit of an organization. It should include an understandable statement of what people are to do, what authority they have doing it, and what their relationships with other people are.

2. Develop a simple statement of results which will be considered satisfactory There are many activities for which, at first, it seems impossible to develop standard of performance. However, discussion of them in a sincere attempt to develop standards will often produce very definite and acceptable objective.

3. At regular intervals, check actual performance atainst the standards that have been set. If management is to plan its activities, it must know how big a gap there is between what is being done and what should be done. This should be checked in term of individual and group attainement.

4. Make a list a corrective actions necessary to improve performance where such improvement is needed. An individual cannot develop into a better worker and a better citizen unless he is continously increasing his skill, gaining knowledge, changing his habits, and assuming constructive attudes. A manager

should know where improvement is needed.

5. Select the best sources from which he can obtain help and information. Sources can be devided into four categories: the immediate supervisor, other individuals in the organization, people outside the organization who could be brought in, and outside sources of help to which the individuals concerned could be referred. These sources should be considered in that order, and the one which is the most advantageous selected.

6. A time should be set aside in advance for supplying the help and information that is needed. If we do not plan in advance, the time can be made available only through disrupting the functioning of the organization. It is of little use to go to all the trouble of deciding what should be done, analyzing what has been done, and determining what action is needed, if no action is taken.

No specific system of carrying out these recommendations is needed. Method is relatively unimportant if a continous attempt is made by intelligent people to do what is suggested.

It seems a simple and natural conclusion that the people in the organization should receive as much attention as material items.
If this were done in a conscious, orderly why rather than in haphazard and spasmodic bursts of enthusiasm, the results would be astounding.

IMPROVEMENT - NOT PERFECTION

It is an interesting commentary on human nature that many of us must see a new project spelled out in detail before we attempt it. We than argue about the details and sometimes refuse to take action because we cannot see how to cross every bridge in advance.
If those in positions of responsibility would determine the fundamental "rightness" of a proposition and then with unshakable faith in that judgement move on to find the way, human progress would be more rapid than it is now. There is so much argument about methods and techniques that the question of basic "rightness" or "wrongness" is sometimes overlooked.

Perfection in any activity can be attaind only through practice. If no one had been willing to fly the original airplane be because it was not a perfect mechanism, where would air transportation be today? What we are flying today is probably not nearly so good as the planes 10 years from now will be. The same is true of management methods of dealing with the human element.

It is said of General Pershing when one of the members of his staff complained that a certain officer at the front was making many mistakes, his reaction was, "That's right, but he's making them fast," He who makes no mistakes makes no progress. He who makes progress without mistakes is not human.

If what is outlined herein seems reasonable and sound and if we have faith enough in it to make a start on some of those things from which, up to this time, we have shied away, we are in for some pleasant management experiences. A human being reacts quickly and favourably to understanding, fairness and consideration.
If we approach our management activities with the idea of doing things in the simple, natural way, much of the confusion and frustration which we now experienced will disappear.

The greatest single reward which any manager, supervisor, foreman or lead man can receive is to have those who have been under his direction say that

they are better workers, better citizens, and better producers because of his leadership. Such an attitude builds morale and morale will accomplish the impossible.

KESIMPULAN DR. A.M. KADARMAN, ANGGOTA PENGURUS PERMANIN

Sebagai kesimpulan tidak perlu kita mengulangi segala2nja jang dikemukakan atau disimpulkan oleh Pembitjara dan diskusi para peserta. Tjukup kalau dirumuskan sebagai berikut:

1. Walaupun Philoshophy & Principle of Management sama nilainja, dinegara jang sudah berkembang dan dinegara jang sedang berkembang djelas pula bahwa perbedaan keadaan memerlukan suatu RETHINKING jang originil daripada methode pelaksanaan dan penentuan prioritas.
   Untuk itu perlu suatu research dalam bidang Management jang tidak boleh mengadakan unsur2 kebudajaan dan sosial psychologis.
2. Dalam diskusi telah muntjul 2 approach jang mudah dimengerti dan saling bertentangan:
   (a) Approach research, analisa, experiment dan sebagainja untuk menentukan setjara ilmiah djalan mana jang harus kita tempuh.
   (b) Approach aksi, artinja bagaimanapun djuga keadaan jang menjulitkan, marilah kita sebagai manager dengan tjepat dan tekun melaksanakan apa jang sudah dapat dilaksanakan dalam lingkungan Perusahaan kita masing2. Kemungkinan untuk itu sudah ber-limpah2.

Terang bahwa kedua approach tersebut diatas harus ditempuh dalam waktu bersamaan tanpa ditunda-tunda.

Jang satu memperkuat jang lain dan sebaliknja, sedangkan waktu selalu mendesak: "GRACE PERIOD KITA SUDAH DIHABISKAN".

---

x) Lecture held before the Indonesian management Association on Feb.3, 1970 in Djakarta.

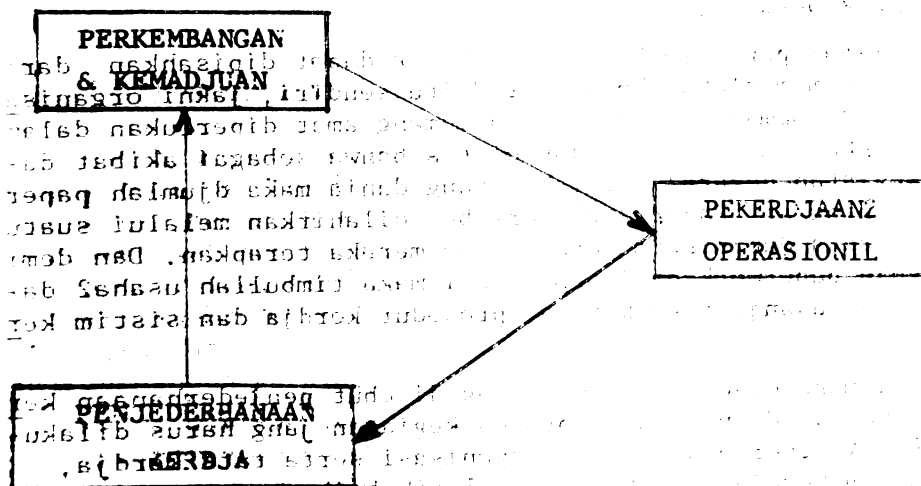
POKOK 2 PENJEDERHANAAN KERDJA

OLEH F.X. SOEDJADI

ASAL PERTUMBUHAN DAN PENGERTIANNJA

Penjederhanaan kerdja (work simplification) bukanlah merupakan kegiatan jang penuh kerahasiaan dan bukan pula merupakan mudjidjad (magic) jang datang dari langit, melainkan adalah suatu kegiatan jang lummah (common sense). Sebab tentu tidak ada seorang pun jang menginginkan adanja proses pekerdjaan jang ber-tele2. Setiap orang jang sehat pikiran tentu menginginkan agar pekerdjaannja dapat dilakukan dengan tjepat, tepat, mudah, praktis dan efficient.

Semakin bertambah luasnja jang harus dilakukan, semakin bertambah besarnja organisasi, semakin bertambahnja djumlah personil dan lain-lain perkembangan atau kemadjuan2 jang ditjapai tentu mengakibatkan pula bertambah banjaknja pekerdjaan2 operasionil atau pekerdjaan2 pelaksanaan jang harus dilakukan. Akan tetapi hal jang demikian ini tidak boleh lalu mengakibatkan adanja pelaksanaan2 kerdja jang bertele-tele. Pekerdjaan-pekerdjaan harus tetap dapat dilaksanakan dengan tjepat, tepat, mudah, praktis dan efficient. Untuk maksud itulah maka diperlukan adanja analisa penjederhanaan kerdja.

Dari penjederhanaan kerdja ini dapatlah dihasilkan adanja pelaksanaan2 kerdja jang tepat, tjepat, mudah dan praktis. Dan dari pelaksanaan kerdja jang demikian inipun daptlah kemudian dihasilkan pula adanja perkembangan dan kemadjuan2. Djadi nampaklah bahwa ketiga hal tersebut, jakni perkembangan dan kemadjuan, pekerdjaan2 operasionil dan penjederhanaan kerdja terdapat hubungan jang sangat erat dan saling menentukan. Ada perkembangan dan kemadjuan akibatkan adanja perluasan dalam pekerdjaan2 operasionil, dan adanja perluasan ini memerlukan adanja penjederhanaan kerdja, dan kemudian daripadanja dapat pula dihasilkan adanja perkembangan dan kemadjuan2. Untuk lebih mendjelaskan hal itu dapatlah digambarkan dengan skema jang berikut (Gb. 1).

Gb 1 : Hubungan timbal balik antara pekembangan, pekerdjaan operasionil dan penjederhanaan kerdja.

Setjara historis usaha2 penjederhanaan kerdja sebenarnja sudah dimulai sedjak muntjulnja tokoh2 management ilmiah (scientific Management) tahun 30-an, seperti Frederick W. Taylor, Frank B. dan Lilian M Gilbreth dan Prof. David B. Porter dari New York University, USA, serta Allan H. Mogensen dan Prof. Ewin H. Schell dari Massachussetts Institute of Technology, USA. Mereka adalah pelopor2 teori penjederhanaan kerdja dan telah menjebar luaskan ideenja kepada para achli technik, dan para pedjabat bidang kepegawaian. Mereka menekankan semakin perlunja peningkatan efficiency kerdjasama manusia demi mentjapai hasil kerdja jang sebaik2nja. Kemudian dengan dihubungkan dengan filsafat management dan studi waktu dan studi gerak (time and motion study) maka lahirlah metode baru, jakni penjederhanaan kerdja.

Usaha2 mereka belum sempat dilaksanakan keburu perang dunia ke II petjah. Baru setelah perang dunia selesai usaha2 tersebut dilandjutkan. Itulah maka teori penjederhanaan kerdja dikatakan merupakan konsepsi baru dalam bidang management. Di-negara2 pemenang perang dunia II, demi merehabilitir ekonominja karena habisnja uang untuk biaja perang tersebut, maka timbullah usaha2 untuk menekan biaja disegala bidang. Setelah beberapa tahun kemudian mulai agak terrehabilitir, pabrik2, industri, mesin2 dan sebagainja mulai bekerdja kembali, dan demikian pula hubungan perdagangan serta hubungan luar negeri mulai digiatkan kembali, maka dirasakanlah pada waktu bahwa prosedur kerdja mendjadi semakin luas, komplex dan rumit.

Akibat daripada kerumitan ini ialah mendjadi semakin meningkatnja djumlah pekerdjaan tulis menulis atau "paperwork" jang harus dikerdjakan oleh setiap organisasi..Paperwork semakin dirasakan sebagai "beban" atau "work load" bagi setiap organisasi, sebab ia se-oleh2 dipandang sebagai hal2 jang tidak menghasilkan barang2 jang dapat didjual kepada para langganan. Djadi paperwork di - pandang sebagai hal2 jang sangat tidak menguntungkan.

Pandangan ini tentu tidak tepat! Sebab paper work ditindjau dari segi Organization & Methods (O & M) adalah merupakan kegiatan pentjatatan, pemro - sesan, penjimpanan dan analisa daripada informasi2, data2 dan fakta2 jang didalam setiap organisasi amat diperlukan sebagai:

1. dokumen2 authentik dan historis;

2. alat perentjanaan;

3. alat pertanggungan-djawab dan pengendalian;

4. alat pengambilan keputusan.

Dan berbitjara mengenai paper work tentulah tidak dapat dipisahkan dari sumber jang melahirkan dan memerlukan "paperwork" itu sendiri, jakni organisasi. Djadi paperwork djustru memang harus ada dan memang amat diperlukan dalam setiap organisasi. Dan sebagaimana diutarakan diatas bahwa sebagai akibat daripada perkembangan2 kegiatan negara2 setelah perang dunia maka djumlah paper work mendjadi semakin meningkat. Paper work tersebut dilahirkan melalui suatu tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja jang mereka terapkan. Dan demi mengingat arti pentingnja paperwork bagi organisasi maka timbullah usaha2 dari mereka untuk menerapkan adanja tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja jang efficient.

Untuk maksud itulah maka diadakan usaha2 jang disebut penjederhanaan kerdja jang pada pokoknja dimaksudkan sebagai proses kegiatan jang harus dilakukan setjara rasionil untuk menerapkan adanja organisasi serta tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja jang baru jang lebih baik, tepat, mudah, praktis dan efficient demi tertjapainja tudjuan jang sudah ditetapkan semula.

T U D J U A N

Dilihat dari pengertian tersebut maka penjederhanaan kerdja bermaksud mengadakan perobahan2 terhadap hal2 jang lama jang sudah tidak dapat dipakai lagi dan melahirkan hal2 jang baru jang lebih baik dan lebih efficient dalam rangka mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan semula. Perobahan2 termaksud disamping menjangkut aspek2 technis tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja, tentu akan menjangkut pula adanja perobahan2 pada faktor manusia sebagai pelaksana2-nja. Aspek inilah jang seringkali mendjadi penghambat didalam melaksanakan penjederhanaan kerdja. Dan memang harus tetap diakui bahwa manusia adalah sebagai unsur jang terpenting dalam setiap organisasi. Karenanja, maka penjederhanaan kerdja tidaklah ditudjukan untuk mentjelakakan manusia, melainkan adalah djustru untuk meningkatkan arti pentingnja faktor manusia didalam organisasi. Ini antara lain adalah dimaksudkan untuk memperoleh dukungan didalam usaha melaksanakan penjederhanaan kerdja. Tentu sadja soal manusia ini jang harus diperhatikan antara lain ialah ketjakapan pengetahuan, kemampuan, pengalaman, kedjudjuran dan sebagainja.

Apabila diperintji, maka penjederhanaan kerdja antara lain akan menjangkut tudjuan2 sebagai berikut:

1. meningkatkan arti pentingnja manusia didalam proses kegiatan organisasi
2. mengurangi tumpukan2 kerdja (work load) agar supaja pekerdjaan2 dapat dibagi setjara seimbang.
3. menghilangkan segala bentuk pemborosan baik dalam bidang paper work maupun bidang2 lainnja.
4. memungkinkan adanja komunikasi, kerdjasama, koordinasi, pengendalian dan penilaian jang lebih effective, melalui pengintegrasian jang lebih tepat daripada tehnik2 tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja.
5. membantu memperlantjar produksi dan distribusi barang2 maupun djasa
6. mentjapai tudjuan organisasi dengan djalan mendorong perhatian dan anthusiasme para pelaksana untuk membina perasaan kesatuan bagi terpenuhinja kepentingan bersama.
7. mengarahkan organisasi jang berorientasi kepada sasaran efficiency dan perkembangan kegiatan.

SEBAB2 TERDJADINJA PERMASALAHAN

Masih diingat bahwa perluasan dalam kegiatan antara lain mengakibatkan pula adanja perluasan organisasi, perluasan fungsi2 dan penambahan djumlah paperwork, penambahan personil dan sebagainja. Hal2 itu antara lain sering mengakibatkan adanja djabatan2 jang rangkap, penumpukan2 kerdja jang tidak tepat, pemborosan2 dan sebagainja. Hal2 jang demikian inilah jang akan ditindjau sebagai sebab2 terdjadinja berbagai masalah jang dihadapi oleh setiap organisasi, jang daripadanja diperlukan adanja pemetjahan jang tepat melalui analisa penjederhanaan kerdja.

Kalau dibahas setjara agak analistis maka jang mendjadi sebab2 timbulnja masalah2 tersebut pada pokoknja adalah sebagai berikut:

1. Sifat dan hakekat manusia sebagai machluk serakah:

Plato dan Aristoteles mengatakan bahwa manusia disamping mempunjai sifat dan hakekat sebagai individu dan machluk sosial (social animal) adalah djuga

sebagai machluk serakah (wanting animal). Sebagai machluk sosial, artinja sebagai anggota masjarakat manusia harus selalu menjesuaikan dirinja dengan kantjah hidup bermasjarakat. Sebagai machluk serakah adalah menundjukkan bahwa manusia sebagai individu itu tidak pernah puas. Manusia senantiasa menghendaki berlebih (wants more), misalnja sudah punja rumah ingin punja mobil, ingin lagi punja vila, ingin punja isteri lagi, ingin keluar negeri setiap minggu dan sebagainja. Itu semua adalah dalam hal2 fisik dan non administratip. Tapi disamping itu dalam hal2 jang non fisik dan bersifat administratip manusia djuga tidak pernah puas, jakni misalnja sudah punja djabatan X ingin djuga punja djabatan Y, lalu mau djuga memegang djabatan Z dan seterusnja sehingga terdjadilah beberapa djabatan dirangkap oleh satu orang sadja. Dan lebih tjelaka lagi ialah adanja orang2 jang hanja mau djabatan dan fasilitasnja sadja, tetapi tidak mau melaksanakan tugas dan kewadjibannja dengan sebaik-baiknja.

Padahal sebagaimana diketahui untuk memenuhi kebutuhannja jang tidak terbatas tadi maka kemampuan orang adalah terbatas. Keterbatasan mana dapat disebabkan misalnja:

a. tidak adanja uang.

b. tidak adanja bahan2 dan peralatan fisiknja.

c. tidak ada ketjakapan, pengetahuan, pengalaman dan kemampuan.

d. tidak adanja tjara2 pelaksanaan kerdja jang efficient.

Adanja faktor2 keterbatasan (scarcity) ini mengakibatkan tidak semua keinginan maupun kebutuhan manusia tadi dapat dipenuhi. Apabila dalam hal djabatan dan pekerdjaan terdjadi rangkapan2 (lebih dari satu djabatan dirangkap oleh satu orang sadja), dan apabila keterbatasan tersebut belum dapat teratasi maka terdjadilah keterbelengkaian didalam pelaksanaan pekerdjaan2. Djadi terdjadilah banjak pekerdjaan2 jang matjet, tidak pernah dapat diselesaikan, dan terdjadilah jang disebut tumpukan2 kerdja (work load).

Work load ini apabila tidak segera ditangani makin lama makin "menggunung" dan ini berarti pemborosan (waste). Jakni berarti pedjabat itu tidak dapat membagi waktunja, tidak dapat membagi kerdjanja dan tidak dapat mempertanggung djawabkan tugas dan kewadjibannja. Akibat daripada ini lalu terdjadilah kelesuan dan keengganan kerdja dan data2 sukar diketemukan. Ini semua berarti pemborosan.

Lalu biasanja dibentuk team gugus tugas (task-force) atau mungkin diundang team achli dari luar untuk mengadakan penelitian tentang terdjadinja hal2 negatip tersebut diatas, dan selandjutnja team diminta membuat analisa dan memberikan saran2 pemetjahannja. Projek sematjam ini tentu memakan biaja dan waktu jang tidak sedikit, jang sebetulnja tadinja tidak perlu ada! Maka djelas work load tadi adalah merupakan pemborosan. Inilah jang merupakan salah satu sasaran perlunja analisa penjederhanaan kerdja.

2. BERLAKUNJA PARKINSON'S Law:

C. Northcote Parkinson adalah ahli dibidang human relations jang mentjiptakan suatu teori jang kemudian dikenal sebagai Parkonson's Law. Jakni bahwa orang atau para pimpinan senantiasa mempunjai ketjendurangan untuk merasa bangga dan merasa wibawanja (prestige) naik apabila mempunjai djumlah bawahan dan anggauta staff sebanjak-banjaknja, tanpa menghiraukan apakah bawahan tersebut mempunjai tugas atau tidak. Terang keadaan demikian ini sangat tidak efficient.

Itulah jang sering mengakibatkan adanja perkembangan organisasi jang tidak terkontrol. Besarnja organisasi dan besarnja staff tidak sesuai dengan

realitas volume kerdja jang ada. Masalah efficiency lingkup pengendalian (span of control) para pimpinan terhadap para bawahannja tidak lagi dipertimbangkan setjara rasionil dan objektip. Padahal sebagaimana diketahui ada djuga faktor2 jang membatasi span of control seseorang, jakni:

a. ketjakapan, pengetahuan, pengalaman dan kemampuan kerdja dari seseo - rang atasan

b. djumlah para bawahan atau unit2 bawahannja.

c. letak daripada pekerdjaaa ataupun unit2 bawahannja (apakah ada dalam satu lingkungan sadja, ataukah tersebar, apakah merupakan pekerdjaan lapangan, ataukah pekerdjaan dari belakang medja sadja)

d. sifat daripada pekerdjaan (apakah bersifat technik engineering atau-kah bersifat technik administratip)

e. peralatan dan fasilitas kerdja jang dipunjai.

Djadi apabila faktor2 tersebut tidak dipertimbangkan dengan setepat-te - patnja maka djuga akan mengakibatkan adanja hal2 jang negatip terhadap organi sasi, antara lain ialah:

a. organisasi terlalu log, tidak sesuai dengan volume kerdjanja, ini ber arti pemborosan

b. span of control seseorang atasan djauh melampaui djangkauan kemampuan nja, ini berarti pemborosan, kematjetan, tidak ada koordinasi, djadi djuga berarti

c. biaja routine organisasi terlalu besar dibandingkan dengan biaja ope-rasionil tugas2 pokok organisasi, ini berarti tidak effective, produk si menurun dan djuga berarti pemborosan

d. tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja djuga lalu tidak lan-tjar, djadi kelambatan2 dan kesimpang siuran sering terdjadi, dan ini berarti djuga pemborosan.

3. Penerimaan Pegawai jang tidak berentjana:

Penerimaan pegawai jang dilakukan tanpa adanja rentjana jang menjeluruh sama bahajanja dengan membelandjakan uang tanpa rentjana. Dan ini adalah jang banjak sekali terdjadi di Indonesia, lebih2 pada masa2 pemerintahan jang si-lam, jakni pada waktu belum ada larangan penerimaan pegawai baru.

Memang harus diakui banjak terdjadi pengangkatan2 baru terhadap pelamar2 jang setjara rutin datang sendiri tanpa ada pengumuman tentang lowongan peker djaan. Pelamar2 jang demikian inilah jang disebut "Unsolicited Applicants", bisa diartikan sebagai pelamar jang tidak diundang. Disebabkan karena sifat2 ketimuran bangsa Indonesia, maka banjak pemimpin2 jang tidak bisa berlaku for mil-objektif ("zakelijk"), jakni menerima sadja pelamar2 termaksud, sedangkan soal penempatannja dan pemanfaatannja jang setepat2nja tidak dipikirkan masak2. Biasanja mereka lalu ditaruh di bagian Umum, dan apa tugas mereka di Bagian Umum itu sering masih mendjadi tanda tanja. Djadi ini djuga merupakan akibat berlakunja Parkinson's Law.

Memang djuga dapat dimengerti bahwa pelamar2 dari "klas" jang demikian ini biasanja merupakan tenaga2 jang murah, tidak banjak menuntut, "nrima". A-kan tetapi ukuran "murah"nja tenaga2 ini haruslah dipertimbangkan pula dari segi2 akibat2 jang dapat ditimbulkan dari adanja penerimaan pelamar2 jang ti-dak direntjanakan tersebut. Akibatnja antaranja dapat disebutkan:

a. personil bertambah banjak, berarti keperluan biaja rutin djuga bertam bah besar bahkan kadang2 melampaui biaja operasionil tugas2 pokok or-ganisasi, dan ini berarti pemborosan pula.

b. ratio tenaga kerdja vertikal maupun horizontal tidak tepat dan akibatnja skill tidak ada, pelaksanaan2 kerdja lamban, banjak waktu, material dan peralatan terbuang, djadi inipun berarti pemborosan.

c. perkembangan organisasi tidak terkontrol, banjak unit jang tidak mempunjai tugas jang djelas, dan ini mengakibatkan adanja tatakerdja jang ber-tele2 (red tape, birokratis), artinja pemborosan djuga.

Sebenarnja masih banjak lagi sebab2 jang menimbulkan adanja masalah jang dihadapi oleh organisasi, seperti kurangnja biaja, kurangnja material, kurangnja peralatan dan sebagainja, akan tetapi ketiga sebab2 utama tersebut kiranja tjukuplah sudah bisa ditjari tali temalinja antara masalah jang satu dengan masalah jang lain. Dan kesemua masalah tersebut pada pokoknja mengakibatkan adanja work load dan pemborosan2. Dan djika diteliti benar2 sebab2nja, maka letaknja ialah pada manusia itu sendiri jang kurang hati2 (sembrono) didalam membawakan dirinja sebagai pedjabat2 resmi dalam organisasi jang djuga resmi.

Lalu bagaimanakah memetjahkan masalah2 itu? Djawabnja ialah dengan mengadakan penjederhanaan, dan untuk mana harus ada tjara2 pendekatan (approach) jang setepat-tepatnja.

P E N D E K A T A N

Terdahulu sudah didjelaskan bahwa salah satu tudjuan daripada analisa penjederhanaan kerdja ialah peningkatan arti pentingnja manusia didalam proses kegiatan organisasi. Akan tetapi disamping itu djuga perlu baru sadja diuraikan bahwa jang mendjadi sebab2 timbulnja masalah2 jang harus dihadapi oleh organisasi adalah djuga manusia. Pada hal manusia merupakan unsur jang terpenting didalam organisasi.

Berhubung dengan itu maka untuk pemetjahan jang setepat-tepatnja terhadap masalah2 termaksud ialah dengan melalui analisa penjederhanaan kerdja dengan mengutamakan tjara2 pendekatan dari segi2 kemanusiaan. Sehingga sebaiknja analisa penjederhanaan kerdja dilaksanakan dengan tjara2 pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan setjara kemanusiaan (behavioral approach):

   a. Pertama-tama harus ditanamkan suatu kesepahaman (consensus) kepada segenap karyawan bahwa jang akan mendapat manfaat dari penjederhanaan kerdja ialah djustru mereka itu pula, artinja untuk menempatkan orang2 pada djabatan2 jang tjotjok dengan ketjakapan, pengetahuan, bakat dan kariernja. Djadi penjederhanaan kerdja dilakukan djustru demi memperhatikan arti pentingnja manusia didalam organisasi, dan sama sekali bukan untuk mentjelakakan manusia. Consensus ini terlebih2 harus dijakinkan kepada para pimpinan tingkat bawah (supervisory managers), sebab mereka inilah jang dalam tugas sehari2nja paling banjak dan langsung berhubungan dengan para petugas operasionil.

   b. Kepada pimpinan2 diatasnja (intermediate, middle dan top managers) djuga harus dijakinkan mutlak perlunja analisa penjederhanaan kerdja itu demi menudju pada adanja organisasi jang efficient, sehingga mereka dapat memimpin dengan sebaik-baiknja. Djadi approach ini dimaksudkan untuk memperoleh dukungan sepenuhnja dari pimpinan instansi, walaupun mungkin kegiatan ini akan menelan biaja jang besar, sebab toch sebagai tudjuan achir mereka itu pula jang akan mendapatkan keuntungannja.

2. Pendekatan setjara technis (technical approach)

   a. Tentukan tudjuan dan sasaran penjederhanaan kerdja termaksud.

b. Technik pengumpulan data2 dan fakta2, serta pengolahannja.

c. Technik pertanjaan langsung (direct question), jakni dengan tjara langsung mendatangi para karyawan baik pimpinan maupun bukan sesuai dengan sampling jang telah ditentukan dan kepada mereka ini diadjukan rentetan pertanjaan2 langsung sebagai berikut:

(1) APAKAH jang mendjadi tudjuan daripada pekerdjaan jang mereka lakukan (What is the goal of the work)? Ini adalah untuk mentjari tahu bahwa bila memang pekerdjaan itu tidak mempunjai tudjuan ja tidak usah dikerdjakan! Inilah jang dapat mengakibatkan adanja PENGURANGAN BAGIAN2 KERDJA JANG TIDAK PERLU (ELIMINATION OF UNNECESSARY WORK)

(2) MENGAPA pekerdjaan itu penting (WHY that work is important?). Artinja ialah apabila tidak penting ja sebaiknja tidak usah dikerdjakan atau dibuang sadja pekerdjaan itu. Djadi sama dengan pertanjaan 1 tadi, pertanjaan ke 2 inipun dapat mengakibatkan terdjadinja PENGURANGAN BAGIAN2 KERDJA JANG TIDAK PERLU.

(3) DIMANAKAH pekerdjaan2 itu harus dilakukan (WHERE has the work to be done)? Djadi ini adalah pertanjaan mengenai tempat. Djadi mungkin sadja tempat kerdja jang sekarang dipakai tidak tepat lagi, mungkin terlalu lembab, terlalu panas, terlalu sempit, terlalu mengganggu kerdja bagian2 lain dan sebagainja. Pekerdjaan2 kearsipan misalnja, tidak boleh ditempatkan diruang jang terlalu lembab. Pertanjaan ini ingin menggali kemungkinan perlunja diadakan PENATAAN KEMBALI BAGIAN2 KERDJA (REARRANGEMENT OF WORK).

(4) KAPANKAH pekerdjaan itu harus dilakukan (WHEN has the work to be done)? Djadi ini adalah pertanjaan mengenai waktu kapan atau setiap kapan pekerdjaan itu harus dilakukan. Bagaimanakah tenggang waktunja (frequency), artinja apakah harus dikerdjakan setiap hari, ataukah seminggu sekali, ataukah setiap achir bulan, apakah triwulan sekali ? Dan seperti djuga pertanjaan ke 3, maka pertanjaan ke 4 inipun bermaksud mentjari2 perlunja diadakan PENATAAN KEMBALI DARIPADA KERDJA. ∠ atasan

(5) SIAPAKAH jang harus melakukan pekerdjaan itu (WHO has to do the work)? Djadi ini adalah pertanjaan langsung mengenai orangnja jang melakukan kerdja itu. Djadi mungkin sadja kita ketemukan bahwa orang jang sekarang mengerdjakan pekerdjaan itu adalah bukan orang jang memenuhi persjaratan objektip untuk dapat melakukan pekerdjaan termaksud. Apabila demikian halnja maka dapatlah direct question ini mengarah kepada perlunja ada PENERTIBAN KEMBALI DALAM MASAALAH PENEMPATAN PERSONALIA (RESTAFFING, RETOOLING).

(6) Unit organisasi jang manakah jang melakukan pekerdjaan2 itu ? WHICH unit has to do such work)? Djadi ini adalah pertanjaan mengenai unit organisasi jang melakukan kerdja itu. Mungkin sadja didjumpai bahwa unit jang sekarang mengerdjakan pekerdjaan itu sebenarnja bukanlah bidang wewenangnja, djadi salah. Misalnja pendidikan dilakukan oleh unit penelitian, ini kurang tepat. Atau mungkin djuga ada unit2 jang tidak djelas wewenang dan tanggung djawabnja lalu main srobot ~~pekerdjaan sadja~~. Maka dalam keadaan jang demikian ini perlulah kiranja diadakan PENJUSUNAN KEMBALI ORGANISASI (RE-STRUCTUREING REORGANIZING).

(7) BAGAIMANAKAH tjara pelaksanaan jang setepat2-nja terhadap semua pekerdjaan itu (HOW to implement such work efficiently)? Djawaban terhadap pertanjaan inilah jang ~~achirnja merupakan~~ kesimpulan daripada rangkaian djawaban2 terhadap pertanjaan terdahulu, jakni menghasilkan perlunja PENJEDERHANAAN KERDJA (WORK SIMPLIFICATION). Untuk

mana haruslah dilaksanakan hal2 jang berikut:

a). adanja organisasi jang efficient (lihat prinsip2 organisasi jang efficient, Bab VI sub C).

b). adanja pimpinan (leader) jang tangguh, berwibawa, bersih dan se lalu mendahulukan kepentingan bawahan serta kepentingan kelom - pok daripada kepentingannja sendiri.

c). adanja proses pengambilan keputusan jang tjepat dan tepat.

d). adanja alat2 pengendalian (controlling device) jang tepat, men- tjakup:

(1) penggunaan formulir.

(2) penjusunan perentjanaan.

(3) pentingnja pengumpulan data2, pemrosesannja dan pengolahan- nja.

(4) berkas2 laporan.

(5) buku2 pedoman kerdja (manuals).

(6) cost accounting, dsb.

e). ketepatan didalam pemanfaatan waktu dan gerakan2 badan dalam me laksanakan pekerdjaan (time and motion study).

f). ketepatan didalam bidang perkantoran meliputi:

(1) penggolongan, penjimpanan dan pemeliharaan berkas2 serta pe nenapan djangka waktu penjimpanannja (filing and records re tention).

(2) soal tata ruang dan pemanfaatan halaman kerdja (lay out and space planning).

(3) pemanfaatan tenaga kerdja peralatan dan perabotan kantor (office machine and equipment).

(4) penggunaan skema2 atau bagan2 arus kerdja sebagai alat2 ker dja bantuan (work flow chart).

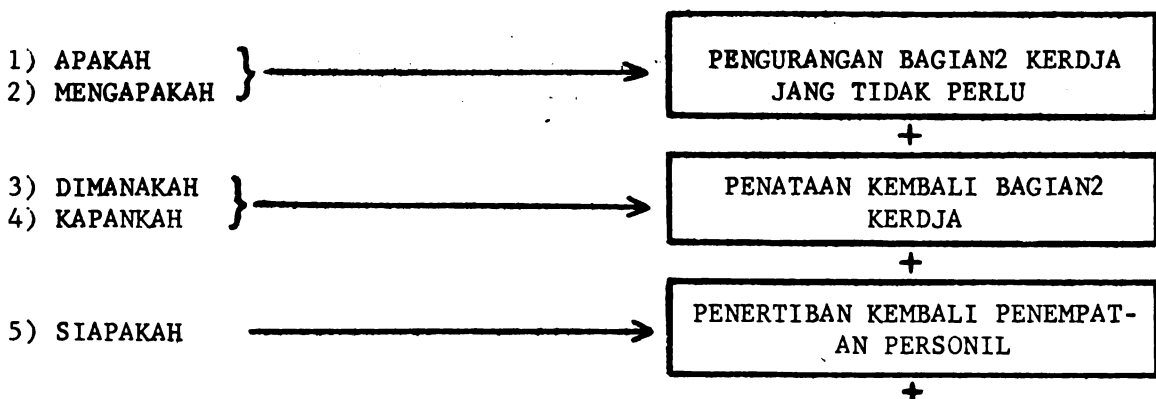
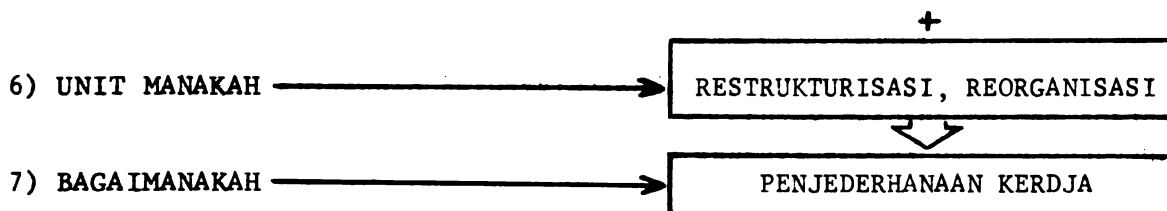
(5) sistim penggandaan (duplicating system).

(6) pengolahan surat menjurat (mail handling).

(7) tata kearsipan.

(8) tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja.

(9) tata komunikasi, dsb.

Technik direct question tersebut dapat lebih djelas dengan disistematisir se- bagai berikut (Gb. 2):

Gb. 2: Technik direct question dalam rangka penjederhanaan kerdja

Walaupun dari analisa penjederhanaan kerdja itu antaranja akan mengakibatkan adanja pemetjatan2 (restaffing, retooling) dan reorganisasi, akan tetapi tidaklah boleh diartikan bahwa penjederhanaan kerdja akan timbulkan pengangguran. Sebab djusteru penjederhanaan dimaksudkan untuk lebih meningkatkan arti pentingnja manusia dalam organisasi dan djusteru untuk menempatkan orang-orang pada djabatan2 jang tjotjok dengan perdjaratan2 objektif jang diperlukan. Kalau ada orang jang mengatakan penjederhanaan hanja akan timbulkan pengangguran, maka itu pendapat jang terlalu sempit, terlalu sebelah pihak ("eenzijdig") dan tidak tepat sama sekali !

Itulah maka technik direct question perlu sekali ditempuh sebab satu pertanjaan jang sama tapi diadjukan kepada orang2 jang berlainan2 bidangnja akan mendapatkan djawaban jang ber-lain2-an pula tergantung dari segi mana orang itu memandangnja. Misalnja pada waktu monumen nasional dilapangan Merdeka, Djakarta mulai dibuat pada tahun2 1963/1964. Pada waktu kepada pekerdja2 jang berlainan bidang pekerdjaannja diadjukan satu pertanjaan jang sama maka diperolehlah djawaban2 jang berlain2an. Pendjelasannja demikian :

Kepada seorang pekerdja jang baru mengangkat batu2 besar ditanjakan "Apa jang bapak kerdjakan disini"? Djawabnja : "Saja tjari makan pak"!

Kemudian kepada seorang pengemudi bulldozer jang baru mengerdjakan perataan tanah djuga diadjukan pertanjaan serupa : "Apa jang bapak kerdjakan disini"? Diperoleh djawaban : "Saja disini disuruh mengerdjakan perataan tanah sadja"!

Achirnja kepada seorang pekerdja lain jang baru mengukur2 tempat, nampaknja seorang achli technik dari Korps Zeni Angkatan Darat, djuga diadjukan pertanjaan jang sama : "Apa jang bapak kerdjakan disini"? Didjawab dengan tegas : "Saja diperintahkan melaksanakan pembuatan monumen nasional" !

Demikianlah djelas bahwa satu pertanjaan jang sama dapat mempunja arti pengertian jang berlainan2 tergantung dari segi manakah seorang menindjaunja. Begitu pulalah halnja dengan masalah penjederhanaan kerdja.

Bagi sementara pedjabat jang misalnja pada proses penempatannja pada djabatan2nja tidak menempuh tjara2 jang objektip, djadi pada para pedjabat jang diangkat dengan melalui "djalan belakang" , "salam tempel" dan sebaginja, maka bagi mereka ini penjederhanaan kerdja diartikan sebagai "tanda bahaja". Mereka tentu menentang dengan rentjana akan adanja penjederhanaan keddja. Sebab dari hasil penjederhanaan kerdja ada kemungkinan mereka akan digeser.

Kemudian bagi orang2 jang kurang menjadari pentingnja masalah penempatan orang2 jang tjotjok untuk djabatan dan ketjakapannja, djadi chususnja bagi orang2 jang untuk djabatannja jang sekarang ini sebenarnja tidak mempunjai pengetahuan dan ketjakapan technis, maka mereka mengartikan penjederhanaan kerdja sebagai penjebab dari pada pengangguran. Sebab mereka setjara sempit memandang bahwa dengan penjederhanaan kerdja tentu orang2 seperti mereka itu akan kena pemetjatan2.

Disamping itu bagi sementara orang jang hanja mengetahui setengah2 tentang penjederhanaan kerdja itu sering mengartikan penjederhanaan kerdja sebagai kegiatan2 survey, pengumpulan data2 wawantjara2, analisa data2, dan lalu mengadakan perobahan susunan organisasi, penggantian istilah2 djabatan (no -

menclature) dan sematjamnja. Hanja sampai disitulah pengertian orang2 golongan ini tentang penjederhanaan kerdja, sehingga sering pula mereka berpendapat bahwa penjederhanaan kerdja sebagai kegiatan jang hanja membuang-buang waktu, tenaga, peralatan dan sebagainja .

Sebaliknja bagi pedjabat2 jang memang memenuhi segala persjaratan atau kwalifikasi untuk menduduki djabatan2 jang ada, maka mereka memandang penje - dehanaan kerdja sebagai suatu usaha jang tepat sekali dalam rangka menempat - kan orang2 pada djabatan2 jang tjotjok dengan pengetahuan dan ketjakapannja . Mereka pendukung sepenuhnja perlunja penjederhanaan kerdja demi peningkatan arti pentingnja manusia didalam organisasi.

Dan sebagaimana diketahui djumlah orang2 golongan terachir itu dalam setiap organisasi tidaklah banjak. Oleh karena itulah maka untuk melaksanakan penjederhanaan kerdja haruslah diadakan pendekatan jang setepat2-nja sebagaimana diuraikan diatas.

HASIL-HASIL JANG INGIN DIPEROLEH

Didalam rangka persiapan dan pelaksanaan penjederhanaan kerdja termaksud hendaklah senantiasa dipergunakan pertimbangan2 jang berikut :

1. Apakah didalam rangka menampung perluasan kegiatan2, maka organisasi jang sekarang ada masih berfungsi dengan tepat ?
2. Apakah dalam rangka menampung perluasan kegiatan2 maka sistem paper work jang sekarang masih bisa dipertahankan ?
3. Apakah dengan tata kerdja, prosedur kerdja dan sistem kerdja jang diperoleh seimbang dengan biaja kerdja, tenaga kerdja, waktu kerdja, peralatan kerdja dan material kerdja jang dipergunakan ?

Djika djawaban terhadap pertanjaan tersebut "tidak" , maka djelas diperlukan penjederhanaan kerdja. Baik organisasi, paper work, tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja hanja bernilai apabila dapat menundjang kearah pe - ningkatan adanja pelajanan dan produksi jang efektip, memuaskan dan dapat dipertanggungdjawabkan.

Demikianlah maka hasil utama jang ingin ditjapai melalui analisa penje - derhanaan kerdja adalah mengarahkan organisasi, tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja, jang berorientasi kepada kemadjuan, pengembangan, dan ke- daja gunaan (efficiency).
Dalam tudjuan ini tertjakup :

1. peningkatan arti pentingnja manusia dalam organisasi.
2. adanja pimpinan jang tangguh berwibawa dan bersih.
3. adanja proses pengambilan keputusan jang tjepat dan tepat.
4. adanja alat2 pengendalian jang tepat .
5. ketepatan dalam pemanfaatan waktu dan gerakan2 badan dalam melaksanakan pekerdjaan,
6. terbinanja kantor dan ruang kerdja jang berdaja guna.
7. kelantjaran dalam proses distribusi hasil2 produksi.
8. meningkatnja semangat kerdjasama pegawai, sebab tjara2 pelaksanaan kerdja telah dipermudah dengan tjontoh2, bagan2, buku2 pedoman dan sebagainja.
9. berhasilnja pimpinan dalam usaha2 mempermudah komunikasi, kerdjasama dan koordinasi atas pelaksanaan kegiatan2 organisasi.
10. kurangnja tumpukan2 kerdja dan karenanja berarti djuga hilangnja se - tiap bentuk pemborosan.

KESIMPULAN

1. Bahwa penjederhanaan kerdja adalah merupakan kegiatan jang harus dilakukan setjara rasionil untuk menerapkan adanja organisasi, tata kerdja dan sistim kerdja jang baru jang lebih baik, tepat, mudah, praktis dan berdajaguna demi tertjapainja tudjuan jang sudah ditetapkan semula.

2. Bahwa baik dalam rangka menampung perluasan kegiatan2 organisasi maupun dalam rangka memetjahkan masalah2 jang dihadapi oleh setiap organisasi, maka analisa penjederhanaan kerdja diperlukan.

3. Bahwa timbulnja masalah2 tersebut sebenarnja disebabkan oleh karena kesalahan pada manusia2 -nja djuga jang sering berlaku kurang ber-hati2 dan kurang berentjana dalam tugas2 formilnja.

4. Karenanja untuk pelaksanaan penjederhanaan kerdja harus dilakukan pendekatan jang se-tepat2-nja baik darisegi2 sifat dan hakekat manusia maupun dari segi2 technik organisasi.

5. Dengan pendekatan jang se-tepat2-nja itu, maka diharapkan dapat diperoleh hasil2 jang memuaskan, jakni mengarahkan organisasi, tata kerdja, prosedur kerdja dan sistim kerdja jang berorientasi kepada kemadjuan, pengembangan dan kedajagunaan.

Peranan Tenaga Kerdja Dalam Personnel Management

Oleh Buchari Zainun

PENDAHULUAN

Salah satu unsur terpenting dari management ialah tenaga kerdja (manusia, pegawai). Manpower management merupakan bagian tersendiri (chusus) dari management, karena manpower itu merupakan unsur terpenting. Bagaimanapun madjunja dewasa ini tehnologi, namun faktor manusia masih memegang peranan penting bagi suksesnja suatu usaha.

Memang kita mengetahui, bahwa sudah banjak tenaga manusia jang dapat digantikan oleh alat mekanis. Tetapi didalam banjak hal manusia masih diperlukan terutama dalam hal2 dimana alat perlengkapan mekanis itu belum dapat dipergunakan.

Management ialah suatu usaha untuk mentjapai sesuatu tudjuan jang kegiatannja dilakukan dengan bantuan tenaga orang lain. Djelas bahwa management kepegawaian menempati tempat jang terpenting bahkan ada jang menjatakan management kepegawaian identik dengan management.

Demikian pentingnja kedudukan manusia dalam suatu perusahaan, sehingga sebagian besar waktu dan tenaga pengusaha dalam menghadapi masalah perusahaan adalah terutama ditjurahkan pada manusia2nja.

Dilihat setjara praktis dan historis perkembangan kehidupan manusia boleh dikatakan semendjak manusia mulai membentuk perusahaan, bagaimanapun primitif bentuk perusahaan itu, mulai djaman itu manusia sudah menghadapi masalah kepegawaian.

Dalam mempeladjari masalah kepegawaian ini dapat kita bedakan adanja tiga matjam bagian besar.

1. Masalah2 kepegawaian jang menjangkut pelaksanaan kegiatan2 kepegawaian sehari-hari jang didalam kehidupan organisasi, kegiatan ini diselenggarakan oleh unit tatausaha kepegawaian jang mengatur tatatjara atau prosedure mulai dari tahap penerimaan samapai berachirnja masa kerdja dari seseorang pegawai.

   Kegiatan2 routine seperti ini dapat dilakukan dengan mudah tanpa memerlukan keahlian jang tinggi. Bahkan demikian routinenja didalam hal ini tenaga manusia sebagai penjelenggaraan kegiatan2 dapat digantikan oleh alat perlengkapan mekanis.

2. Bagian jang menghendaki ketjakapan2 dibidang kepegawaian jang bersifat tehnis umpamanja didalam suatu industri diperlukan keahlian untuk mentjegah terdjadinja ketjelakaan terhadap pekerdja. Untuk mentjegah terdjadinja ketjelakaan itu diperlukan pengetahuan teknis jang berhubungan dengan pelaksanaan kerdja dalam industri tersebut. Diperlukan tenaga jang disebut insinjur keselamatan.
   Tjontoh lain: keahlian dalam bidang chusus jang lain seperti peraturan per-undang2an mengenai perburuhan/kepegawaian, kalau perlu dapat ditempatkan ahli hukum jang mengchususkan diri dalam pelaksanaan perundang2an perburuhan.
   Masih ada keahlian dalam bidang lain jaitu penetrapan ilmu djiwa, umpamanja untuk keperluan udjian2. Tjontohnja: psychotest d.l.l.

Pengetahuan jang diperlukan untuk masing2 keahlian jang chusus ini dapat dipeladjari dan dikembangkan pada bidang pendidikan tinggi jang bersifat cusus umpamanja di Fakultas Psychologie, di Fakultas Hukum , dan dibidang chusus lainnja, di Fakultas Ekonomi mengenai labour economics.

3. Bagian ke 3 dari Management Kepegawaian jaitu jang mengenai masalah2 teori dan policy (policy = kebidjaksanaan) tentang hubungan sipengusaha dengan pekerdja2 atau pegawai2nja. Kebidjaksanaan kepegawaian itu merupakan hasil dari pada pengkadjian ilmiah; hasil dari pada perhubungan pengetahuan tentang teknik atau tehnologie kepegawaian; hasil dari pada tehnik dan falsafah kepegawaian, dan kejakinan kepada suatu moralitas masjarakat dalam hal menghadapi masalah perburuhan pada umumnja.
Bahkan suatu ideologipun ikut menentukan kebidjaksanaan dari suatu perusahaan maupun organisasi lain dalam pemetjahan masalah2 perburuhan/kepegawaian.
Pemetjahan daripada masalah2 kepegawaian jang didasarkan kepada kebidjaksanaan ilmu pengetahuan, perkembangan tehnologi, keadaan sosial , ekonomi, politik maupun ideologi dari suatu masjarakat merupakan bidang penjelidikan jang tjukup luas dan complex untuk dipeladjari.

HUBUNGAN MANAGEMENT DENGAN BURUH

Masalah hubungan antara buruh dengan management ini tidak dapat dipisahkan dengan masalah2 ekonomi, politik, sosial dari sesuatu negara/masjarakat . Management Kepegawaian lebih luas pengertiannja dari pada hanja sekedar kumpulan peraturan2 tentang kepegawaian, karena masalah ini tergantung dari perkembangan sedjarah dari suatu bangsa.

Masalah2 tenaga kerdja dapat ditindjau setjara historis dari perkembangan masa lampau. Bahkan suatu masalah kepegawaian jang kelihatannja hanja merupakan sesuatu masalah intern daripada organisasi sebenarnja mempunjai hubungan jang rapat dengan sedjarah ekonomi jang mempunjai konsepsi kepegawaian dan status tenaga kerdja didalam masjarakat.

Djika kita analisa perkembangan dari pada status tenaga kerdja dalam sedjarahnja terlihat adanja perubahan2 jang amat mengagumkan.

1. Dari semula tenaga kerdja jang hanja merupakan tenaga2 budak belian berkembang terus sampai kepada tenaga kerdja jang mempunjai kebebasan dan kemerdekaan dengan segala hak azasinja. Sifat dan sistim tenaga kerdja dizaman feodal berobah kepada gildesistim; tenaga kerdja dizaman industri; tenaga kerdja bebas d.l.l.

2. Dalam hubungan perkembangan perburuhan ini, terdapat pengaruh2 daripada adjaran ekonomi. Seperti hak2 terhadap harta benda, kemerdekaan untuk mengadakan kontrak dan sistim2 ekonomi bersaing seluruhnja mempengaruhi hubungan antara mangement dengan buruh, bahkan perkembangan struktur masjarakat djuga berpengaruh terhadap hubungan buruh dan management.

3. Perkembangan dari pada serikat buruh, tjampur tangan Pemerintah terhadap masalah2 perburuhan merobah sebagian dari pada masalah kepegawaian.
Dalam sistim laisez faire/free competition pemerintah sangat minim sekali tjampur tangan terhadap kehidupan masjarakat.

4. Hal jang ke 4, jang djuga mempengaruhi hubungan buruh dan management itu jaitu perkembangan sedjarah mengenaikonsepsi/pandangan daripada management tentang buruh itu sendiri.
Apakah management memperlakukan buruh sebagaicomodity (barang jang dapat

diperdagangkan); atau diperlakukan sebagai mesin atau sebagai manusia, ka kebidkaksanaan2 mengenai kepegawaian njata sekali perbedaan2nja.

Dalam perkembangannja status pekerdja terlihat adanja 4 matjam status :

1) budak
2) bagian dari pada tanah
3) terbatas pada djenis industri tertentu/gilde
4) tenaga kerdja jang bebas

Dalam sistim perbudakan masalah2 buruh sifatnja amat sederhana, karena budak hanja sebagian dari harta benda sipemiliknja dan diperlakukan sebagai barang. Tidak mempunjai hak2 dan wewenang karena hak dan wewenang ada pada tuannja . Tidak mempunjai hak tawar-menawar mengenai tenaga kerdjanja. Dalam banjak hal sering kali tenaga kerdja dalam bentuk budak lebih mahal biajanja daripada tenaga kerdja jang bebas terutama dalam hal pekerdjaan2 jang membawa risiko.

Dilihat dari sudut effisiensi penggunaan tenaga kerdja, budak lebih tidak efisien karena mereka bekerdja tanpa perhatian, tidak mempunjai inisiatif, tidak mempunjai kesempatan untuk berkembang, sedangkan perangsangnja bersifat negatif jaitu hanja sekedar menghindari antjaman pukulan fisik.

Datangnja periode status tenaga kerdja berikutnja ialah dimana manusia/tenaga kerdja diikutkan kepada pemilik2 tanah. Dalam hal ini tenaga kerdja bukan lagi merupakan harta, namun demikian perubahan dari pada status tanah membawa serta tenaga2 jang ada diatasnja. Perpindahan tangan daripada tanah dari satu tangan ketangan lain menjebabkan pergantian tuan (master) daripada orang2 diatas tanah itu. Tenaga kerdja disini mempunjai hak & kewadjiban kepada madjikannja berupa sedjumlah hari kerdja dan beberapa pelajanan lain. Sebagai imbangannja memperoleh hak untuk mempergunakan tanah milik madjikan dan memperoleh perlindungan keamanan daripada madjikan.

Perbedaan dengan budak jang bekerdja tanpa kemauan sendiri, maka statusnja jang sekarang ini jang disebut serf (tenant) telah menggunakan waktu kerdjanja dengan seeffisien mungkin untuk mendapatkan penghasilan jang lebih banjak. Mereka mempunjai insentip untuk bekerdja tanpa pengawasan.

Periode berikut ialah sistim gilde dalam lapangan industri. Jang dimaksud dengan gilde jaitu sekelompok tenaga kerdja jang mempunjai ketrampilan chusus jang oleh suatu keputusan radja diidjinkan untuk membentuk suatu perkumpulan tertutup dengan menetapkan sendiri norma2 ketjakapan sjarat2 keahlian. Harga , nilai dan kondisi2 kerdja pada masing2 Gilde tersebut sesuai dengan lapangan keahliannja masing2.

Gilde itu memiliki hak monopoli. Sebagai akibat daripada sistim ini terhindar adanja ketakutan akan insecurity (ketidakadaan djaminan) atau karena adanja perubahan tehnologie atau pemetjatan jang se-wenang2 oleh madjikan.

Dalam perkembangan sistim industri modern timbul adanja keinginan untuk kembali kepada sistim organisasi ekonomi jang disebut gilde itu, karena sistim industri modern masih banjak menimbulkan kerintjuhan antara buruh dan management. Dalam produksi masa tadi sebaliknja disadari bahwa perkembangan industri dengan sistim produksi massa itu setjara keseluruhan membawa kebaikan atas standard of living masjarakat termasuk buruhnja sendiri.

Untuk mengatasi kerintjuhan tersebut, maka dalam sistim Industri Modern ini diusahakan untuk mentjiptakan stabilitasi ekonomi dengan menjatakan setjara tegas kebidjaksanaan umum mengenai perburuhan dan djuga membenarkan perlunja asosiasi sosial dalam lingkungan pabrik/perusahaan/bentuk perusahaan lain sebagai usaha pembinaan sosial. Tetapi sebaliknja adanja kekakuan, baik dalam penentuan kebidjaksanaan maupun dalam penerapannja membatasi keluwesan daripada management, sehingga menjulitkan untuk mengadakan penjesuaian terhadap situasi2 jang baru ini.

Masalah pokok bagi Personnel Management dalam periode ini jaitu bagaimana tjaranja untuk mengurangi terdjadinja pertentangan2 jang disebut "human conflicts"/pertentangan2 hubungan manusia dalam perusahaan. Pentjegahan konflik itu diharapkan dapat meningkatkan hasil produksi sehingga dapat membawa

perekonomian jang sehat.

Periode jang terachir jaitu dimana tenaga kerdja merupakan buruh jang merdeka (Free Labour) .

Pada periode tenaga kerdja merdeka ini para pekerdja memiliki kebebasan untuk memilih pekerdjaan, kebebasan untuk mengadakan kontrak kerdja sendiri; kebebasah untuk mengundurkan diri; kebebasan untuk saling tawar menawar sjarat kerdja jang setjara teoritis dimungkinkan tapi nonsense dalam prakteknja. Tapi kebebasan jang dimaksud itu seringkali merupakan djuga kebebasan untuk menahan lapar/kelaparan, karena simadjikan djuga bebas dari tanggung djawab mengenai kesedjahteraan buruh. Semakin banjak djumlah tenaga kerdja jang tersedia semakin ketjil bergaining/powernja tenaga kerdja iru.

Achirnja muntjul serikat2 kerdja, per-undang2an Negara mengenai buruh jg oleh satu golongan dianggap sebagai pelanggaran terhadap sistim perusahaan jg berlaku pada waktu itu.

Namun perkembangan ini tidak berarti bahwa seluruh masalah2 kepegawaian sudah diatasi. Ini merupakan tanda dinamis untuk senantiasa membawa perbaikan dan seterusnja Revolusi Industri dilandjutkan sekarang dan perkembangan industri modern dizaman atom dan roket, terlihat prospek2 jang lebih djauh atas perubahan status, posisi dan kondisi tenaga kerdja.

PERUBAHAN2 KONSEPSI MENGENAI TENAGA KERDJA

Perubahan organisasi ekonomi, perubahan dalam adjaean2 ekonomi dan perubahan2 struktur masjarakat sebagai keseluruhan membawa akibat perubahan terhadap gagasan mengenai tenaga kerdja.

Di Indonesia istilah tenaga kerdja timbul sebagai pengganti daripada istilah perburuhan. Istilah tenaga kerdja sebelumnja belum dikenal. Tenaga kerdja mengandung pengertian jang lebih luas, termasuk didalamnja tenaga buruh maupun pegawai.

Perubahan2 konsepsi mengenai tenaga kerdja mengalami beberapa tahap sesuai dengan sikap dan pandangan terhadap kedudukan buruh dalam hubungan kerdja.

1. Buruh dianggap sebagai benda/barang dagangan dengan istilahnja : commodity.
   Dengan anggapan ini buruh diperlakukan sebagai salah satu faktor produksi dimana tenaga buruh dapat diperdjual-belikan untuk didjadikan alat produksi. Tenaga kerdja mempunjai nilai pasaran tersendiri. Anggapan seperti ini terdapat disekitar pertengahan kedua dari abad ke 19. Anggapan ini dapat ditemukan kelemahan2nja. Buruh tidak bisa didjual tenaganja tanpa mengikut sertakan dirinja didalam proses tawar-menawar tenaga kerdjanja. Buruh harus menempatkan dirinja setjara keseluruhan tanpa memisahkan tenaga dirinja dengan tenaga kerdjanja. Bahkan dalam pemanfaatan tenaga kerdjanja itu mereka harus tunduk kepada disiplin dan kekuasaan madjikannja untuk beberapa waktu lamanja sesuai dengan waktu dan djam kerdja dimana dia harus memberikan tenaganja untuk memperoleh umpah/kompensasi.

   Banjak jang merasa keberatan untuk menggolongkan buruh sebagai barang dagangan sebagaimana halnja dengan barang dagangan lainnja jang terdapat dipasaran. Seandainja tenaga dapat dipisahkan dari jang empunja sehingga dapat diperlakukan sebagai barang dagangan, maka tidak ada perlunja mempeladjari Personnel Management. Dan tidak ada gunanja Personnel Management didalam organisasi.

   Organisasi2 jang memperlakukan buruh seperti tersebut diatas achirnja

toh memahami, bahwa buruh sebagai manusia dapat bitjara, dapat mogok, dapat bersuara, d.l.l. dan tidak seperti benda mati.

Namun demikian masih ada para ahli ekonomi jang menganggap bahwa buruh itu sama dengan benda jang dapat diperdjual belikan, dapat dipersaingkan dengan barang2 dagangan jang lain. Sebagai barang atau benda dagangan dapat bersifat melebihi daripada benda jang diperlukan sehingga supply melebihi demand.

2. Buruh dianggap sebagai mesin, sebagai akibat dari perkembangan management ilmiah: Scientific management

Akibat daripada perkembangan dari Scientific Management para Insinjur Industri mengemukakan adanja konsepsi tentang teknik2 management ilmiah. Dengan penerapan daripada konsepsi tehnik2 management ilmiah itu terhadap buruh, maka produktivitas sangat diutamakan. Produktivitas daripada tenaga kerdja itu diutamakan dengan djalan mengukur kwantitas dan kwalitas dari tenaga kerdja dengan menganalisa pekerdjaan sampai kepada hal jang se-ketjil2nja untuk seterusnja dapat didjadikan pekerdjaan jang routine. Kemudian di-golong2kan dan distandardisasikan sehingga manusia jang mengerdjakannjapun disesuaikan dengan ukuran2 klasifikasi dan standardisasi sehingga merupakan pekerdjaan2 jang dilakukan dengan mesih.

Para Insinjur Industri menjimpulkan, bahwa pekerdjaan jang dilakukan oleh manusia dapat dianalisa sedemikian rupa seolah-oleh pekerdjaan itu dilakukan dengan mesin. Memang banjak pekerdjaan2 jang seperti ini didjumpai di-pabrik2 untuk pekerdjaan2 jang sifatnja berulang (repetitip) atau routine dan dilakukan menurut djangka waktu jang singkat sesuai dengan lingkaran pekerdjaan tertentu.

Soalnja hanjalah bagaimana mentjukupi bahan2 mentah jang diperlukan oleh pekerdja sebagaimana memenuhi bahan2 mentah jang diperlukan oleh mesin.

Seperti halnja dengan konsepsi buruh sebagai barang, maka konsepsi jg ke-2 inipun dapat dianggap kurang wadjar. Pekerdja bukan mesin, karena mereka mempunjai perasaan.

Fisik manusiapun gerak-geriknja tidak mungkin untuk diatur sedemikian rupa sebagaimana mengatur mesin. Karena para ahli ekonomi masih tetap memandang tenaga kerdja itu seperti mesin maka penggunaannjapun harus ditingkatkan produktivitasnja semaksimal mungkin. Inilah jang mendjadi tudjuan daripada Scientific Management.

3. <u>Manusia/buruh dianggap sebagai sumber kekajaan alam/natural resources</u>

Para ahli ekonomi jang tergolong ahli ekonomi kesedjahteraan jang mengusahakan penggunaan daripada kekajaan sesuatu bangsa setjara optimal dengan djalan mengurangi adanja pemborosan daripada bangsa itu dalam bidang ketenagakerdjaan. Para ahli itu mengemukakan, bahwa peningkatan penghasilan pekerdja setjara maksimal dan pengurangan biaja perusahaan tidak berarti meningkatkan penghasilan negara setjara maximal dan pengurangan pengeluaran negara setjara minimal.

Hal ini disebabkan karena adanja konsepsi biaja sosial jaitu disamping biaja produksi adanja pengangguran, ketjelakaan2 dalam industri dan pengembangan keahlian buruh semuanja merupakan biaja sosial jang sering kita tidak perhitungkan sebagai biaja produksi padahal semuanja merupakan pengongkosan ataupun biaja daripada perusahaan untuk menghasilkan barang produksi.

Biaja ini dibajar oleh fihak2 jang bersangkutan seperti masjarakat,

pemegang saham dan oleh buruh sendiri. Biaja sosial ini kadang2 dapat melebihi biaja produksi. Penggunaan tenaga manusia sebagai salah satu sumber kegiatan alam, setjara effisien tidak dapat diserahkan begitu sadja kepada masing2 pemegang saham jang tentu tidak mampu untuk memikul biaja sosial . Akan tetapi ini merupakan tanggung djawab sosial dari pada bangsa jang bersangkutan.

Kerugian2 jang disebabkan oleh sakitnja siburuh; ketjelakaan2 jang dialami oleh buruh dan pengangguran dapat menjebabkan bangsa tersebut mendjadi miskin, karena berkurangnja tingkat dan djumlah produksi bangsa itu . Djika perusahaan, masjarakat dan pegawai sendiri tidak mau bersama-sama memikul biaja sosial ini akan terdjadi kemerosotan tenaga kerdja daripada bangsa tersebut.

Sebagai tjontoh bagaimana pentingnja konsepsi tenaga kerdja sebagai sumber kekajaan alam disesuatu bangsa dibuktikan pada waktu mengadakan mobilisasi untuk keperluan perang. Djika pemudanja tidak ada jang mampu untuk dipersendjatai karena banjaknja kekurangan2 jang dialami, maka kekuatan manusia bangsa itu pasti dapat dikalahkan oleh musuhnja.

Keselamatan suatu bangsa ditentukan oleh kemampuan manpower. Adapun program pendidikan setjara minimal adalah untuk meningkatkan produktivitas manpower daripada bangsa tersebut.

4. Buruh sebagai manusia (human beings)

Pandangan ini dikemukakan oleh para achli Ilmu Djiwa dan achli Sosiologi. Pada pandangan2 sebelumnja buruh/pegawai diperlukan sebagai mesin atau barang dagangan, bahkan pernah berstatus sebagai budak belian jang tidak mempunjai hak sama sekali. Maka pandangan para achli psychologi ini dapat dianggap "Radikal Revolusioner".

Pandangan ini tak hanja semata-mata berdasarkan rasa kemanusiaan sadja, tetapi setjara ilmiah sudah diadakan observasi terhadap pekerdja. Bahwa mereka mempunjai sistim sjaraf dan alat perasa sebagaimana manusia2 jang lain, jang menempati kedudukan wadjar dalam masjarakat. Sebelumnja memang banjak jang beranggapan bahwa pekerdja tidak punja perasaan, bersifat kasar dab bermartabat rendah. Bahkan didalam masjarakat para pekerdja itu dianggap tidak mungkin untuk tanggung -djawab sosial sebagaimana anggota2 masjarakat jang lain.

Para achli psycologi dan sosial menjarankan agar kepada buruh diberikan pertimbangan2 jang wadjar. Diperhatikan perasaan dan emosinja. Keinginan dan kesenangannja dan kemungkinan2 bagi mereka untuk bisa mendapatkan dan menjesuaikan dirinja kepada lingkungan masjarakat dimana mereka berada baik dalam lingkungan masjarakat luas maupun diluar organisasinja.

Pandangan ini memberikan penilaian terhadap pribadi kemanusiaannja, bukan kepada djenis dan lapangan pekerdjaan. Djika hal seperti ini diterapkan didalam pembinaan tenaga kerdja dapat diharapkan akan membangun hubungan2 jang kooperatif dan konstruktif antara pegawai dan madjikannja.

Pandangan ini diperkuat lagi oleh pemuka2 agama, jang mempunjai pendirian keagamaan dan kemanusiaan. Setjara kemanusiaan dan setjara etis, pegawai sebagai manusia tak hanja merupakan machluk biologis, tetapi merupakan machluk jang mempunjai hak2 kemanusiaan, dan kewargaan masjarakatnja jang setjara etis/keagamaan, pegawai sebagai manusia mempunjai martabat dihadapan pentjiptanja sebagai machluk Tuhan jang bernilai tinggi diantara machluk2 lainnja.

Buruh/pegawai sendiri djuga sudah lama memperdjuangkan dirinja untuk ditempatkan setaraf dengan golongan masjarakat jang lain. Dan dengan dukungan dari golongan lain seperti jang kita utarakan diatas, achirnja banjak

para pengusaha jang sudah menginsjafinja dan menerima konsepsi itu. Dengan pandangan ini maka hubungan kerdja dalam industri digolongkan dalam katego ri jang dinamakan: Human Relations.

Di-negara2 jang mempunjai sistim perekonomian liberal didjumpai kesuli tan untuk menerapkan konsepsi ini. Tetapi karena tekanan2 baik didalam mau pun dari luar termasuk tekanan ideologis jang berpendirian jang terlalu ra dikal seperti golongan kiri jang hendak merubah keadaan dengan revolusi, maka achirnja terpaksa diadakan penjesuaian konsepsi kemanusiaan ini de - ngan sistim perekonomian jang dibuat itu. Sehingga timbul program2/policy, kebidjaksanaan kepegawaian jang bersifat kesedjahteraan sosial ekonomi de- ngan menghasilkan sistim pengupahan jang adil, sistim pemberian tundjangan kepada pegawai jang sakit, jang sudah tua atau pensiun jang sedang ditimpa nasib pengangguran d.s.b.

Program2 sosial ini kemudian mendapat perhatian sepenuhnja dari peme - rintah bahkan dapat mendjadi tanggungdjawab masjarakat melalui kebidjaksa- naan2 pemerintah.

5. Buruh/pegawai sebagai teman daripada pengusaha

Sebagai kelandjutan dan berhubungan rapat dengan konsepsi sebelumnja jaitu dimana buruh dipandang sebagai manusia, maka konsepsi partnership di kembangkan diantara madjikan dengan pegawai2nja untuk dapat bekerdjasama dan memberi hasil untuk kepentingan kedua belah pihak.

Bagaimanapun terdjadinja perselisihan faham/pertentangan diantara ke - dua golongan ini, namun jang satu tidak mungkin djalan dan berusaha tanpa jang lain. Karena itu diperlukan sekali kerdjasama/cooperation jang setja- ra praktis sebagai suatu sistim jang bermanfaat bagi partnership itu.

Setjara radikal/ekstrim konsepsi ini menghendaki, bahwa pegawai tidak perlu lagi tunduk kepada kekuasaan daripada management. Akan tetapi di - inginkan mendjadi bagian daripada management itu dan berhak setjara aktif dengan kedudukan jang sama, turut serta mengambil keputusan2 didalam berba gai kebidjaksanaan perusahaan.

Kedengaraanja memang aneh sehingga seringkali terdjadi konsepsi ini di terima dengan lip service (tjuma omongan sadja). Oleh karena dalam praktek nja kekuatan antara ketiga golongan ini masih belum ada perimbangannja.

Management jang mewakili pemilik perusahaan masih mempunjai hak veto . Karena tak adanja perimbangan kekuatan itu dimana madjikan mempunjai hak veto, buruh dianggap sebagai trouble-maker dan mempunjai sifat jang antago nistik (sikap jang tidak senang kepada kawannja).

Dalam keadaan jang demikian akan sulit dapat diharapkan buruh/pegawai bekerdja setjara effisien untuk mendapatkan keuntungan jang lebih besar ba gi perusahaan dimana siburuh senantiasa berdjuang untuk mendapatkan upah jang setinggi-tingginja sebagai kompensasi penggunaan tenaga kerdjanja .

Bagaimana buruh akan dapat mengambil bagian dalam management sedangkan mereka tidak mempunjai kepentingan atau interest. Dan djuga tidak mungkin bagi management untuk menjerahkan sebagian dari hak vetonja tersebut kepa- da golongan jang tidak bertanggung djawab atas pembinaan perusahaan malah- an mempunjai sifat jang antagonistik itu.

Memang konsepsi partnership ini baru merupakan permulaan didalam per - kembangannja. Pegawai/buruh baru sadja mempunjai perhatian terhadap kepen- tingan peningkatan effisiensi perusahaan bilamana dari peningkatan effisi- ensi itu dapat diterimanja keuntungan dalam bentuk upah jang lebih tinggi. Baru menganggap ada miliknja terhadap pekerdjaannja dalam hal sudah lama

bekerdja dan tjukup senioritasnja dalam perusahaan dimana dia bekerdja. Sehingga tak mungkin lagi bagi mereka untuk bersikap atjuh tak atjuh dan antagonistik itu.

Di Djerman konsepsi partnership ini disebut dengan istilah: codetermonation. Konsepsi ini sesuai dengan doktrin demokrasi jang ingin memberikan tempat jang lajak kepada chalajak ramai. Kemadjuan pandangan ini sesuai dengan perkembangan tjita2 demokrasi dan penerapan tjita2 ini dari kehidupan politik semata-mata kepada aspek2 kehidupan jang lain.

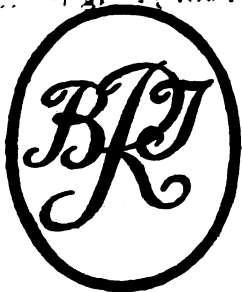
Kaum kapitalis masih ingin mempertahankan kekuasaannja dan memang dalam realitasnja kekuatan masih berada ditangan mereka. Management sebagai wakil kapitalis masih memperlihatkan ketidak-serasiannja dengan golongan pegawai jang ada dibawahnja. Mereka masih menerima kedudukan sebagai kaki tangan madjikannja. Dan masih memisahkan diri dari orang banjak dalam perusahaannja. Padahal kalau diteliti sebenarnja, para manager jang hanja memperoleh sekedar kompensasi daripada service jang diberikan kepada perusahaan pada hakekatnja sama sadja dengan golongan banjak itu. Perbedaan hanja bersifat graduil (bertingkat).

6. Buruh sebagai consumer

Di-negara2 jang hasil produksinja semata-mata hanja untuk keperluan export keluar negeri dan tidak mendjadi barang konsumsi dalam negeri akan memberikan tempat kepada buruhnja se-mata2 sebagai bahagian daripada biaja produksi .

Oleh karena itu semakin rendah biaja produksi semakin tinggi kemampuan bersaingan diluar negeri dan semakin besar tentunja keuntungan jang diperoleh.

Semakin rendah jang diberikan kepada buruh dan pegawai maka makin rendah biaja hidup dinegara tersebut. Maka akan semakin djelas besarnja keuntungan jang diperoleh dari hasil export. Dinegara jang demikian tadi didjumpai kepintjangan2 sosial Ekonomi, kepintjangan sikaja dan simiskin jg melarat.

Sebaliknja dinegara jang hasil produksi jang dihasilkan setjara masal dan didjual terutama dipasaran didalam negeri tentu menghendaki para pemakai dengan kekuatan beli jang tinggi, dimana buruh/pegawai merupakan bagian terbesar daripada golongan jang mempunjai tenaga beli itu. Buruh/pegawai mempunjai kebiasaan lain dari pada petani misalnja membeli televisi karena dia tahu faedahnja televisi itu. Kepada buruh sebaiknja diberikan upah jang tinggi, sehingga hasil produksi jang dimaksudkan untuk domestic market bisa didjual kepada buruh tersebut.

KO-ORDINASI

oleh imam buchari

Ko-ordinasi diakui sebagai salah satu unsur administrasi jang paling penting. Tetapi dalam praktek, ko-ordinasi itu djuga jang paling sulit dilaksanakan, karena paling sukar dimengerti. Djika ko-ordinasi dipakai pada tempatnja dan menurut ukuran jang wadjar, maka ko-ordinasi bisa merupakan sumbangan jg. sangat berharga bagi suksesnja administrasi. Namun demikian, tidak djarang pula kita menjaksikan praktek2 administrasi jang kurang baik, sekalipun didjalankan "atas nama ko-ordinasi" dan "demi keserasian tindak".

Apa itu Ko-ordinasi?

Sering kali organisasi dan ko-ordinasi ditjampur-adukkan sedikit atau banjak. Demikianlah James D. Mooney menulis: "Two men unite their strength to move some object that is too heavy or bulky to be moved by one. Here we have associated effort, which is synonymous with organization, and likewise coordination, the first principle that underlies all such effort". (The principles of organization, rev. ed., hlm. 1). Ditempat jang sama ia merumuskan organisasi sebagai berikut: "Organization is the form of every human association for the attainment of a common purpose". Kemudian pada halaman 5 ia membuat definisi ko-ordinasi demikian: "Coordination is the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose".

Bila ditindjau lebih landjut, sebetulnja hanjalah terdapat perbedaan sedikit antara "the form of every human association" dan "the orderly arrangement of group effort".

Djikalau titik-berat organisasi terletak pada merantjang tindakan2 jang setjara sadar harus dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang, termasuk hubungan antara tindakan jang satu dengan tindakan jang lain, djadi djuga urut-urutannja jang saling isi-mengisi, maka koordinasi bersifat momentaan (pada saat tertentu selama pelaksanaan tugas) dan insidentil (tidak selalu ada). Manakala ada gelagat, bahwa bakal terdjadi pertentangan pendapat antara dua (atau lebih) instansi, disitulah baharu diperlukan ko-ordinasi.

Berdasarkan pengalaman2 kita djuga dapat menentukan terlebih dahulu dimana dan bilamana ko-ordinasi itu kiranja diperlukan. Kemudian memasukkan kemungkinan2 ini didalam organisasi (alias perentjanaan). Djadi ini bukan ko-ordinasi namanja, melainkan mengorganisir setjara lebih terperintji agar nantinja lebih kurang mengko-ordinirnja.

Koordinasi berarti pentjegahan konflik, tjara kerdja jang rudjak- sentul (jang satu ke utara, jang satunja lagi ke selatan), dan kesimpang siuran. Ko-ordinasi bermaksud untuk mendjamin kerdjasama jang laras dan team-work diantara sedjumlah orang2 (atau bagian2) didalam organisasi. Tanpa ko-ordinasi nistjajalah organisasi itu tak dapat bergerak ladju kearah tudjuannja, sebab kegiatan2 daripada anggota2nja jang ber-matjam2 itu akan saling terdjang- menerdjang satu sama lain.

Ko-ordinasi tidak sadja merupakan prinsip pertama daripada organisasi, melainkan djuga memantjarkan seluruh tudjuan organisasi kedalam (intern), jakni membuat organisasi bekerdja setjara harmonis dan effisien, agar dengan mudah dapat mentjapai tudjuannja keluar (extern).

Mengapa perlu Ko-ordinasi?

Manakala dinas administrasi makin lama makin besar dan komplex, sehingga melampaui batas2 kemampuan seseorang, maka disini perlu ada pembahagian kerdja. Pekerdjaan jang luas itu di-petjah2 mendjadi sub-tugas2 - kadang2 menurut djumlahnja pekerdjaan, tapi sering2 menurut sifat masing2 sub-tugas - jg. kemudian diserahkan kepada sedjumlah pegawai2 atau sekelompok orang2. Sedjalan dengan pembahagian kerdja ini, maka timbullah keperluan adanja koordinasi, dengan maksud agar pembahagian kerdja daripada berbagai orang atau kelompok jang bersangkutan mendjamin dapat menghasilkan buah karya bersama dengan tjara se-effisien2nja. Artinja, dengan pemakaian waktu, uang, tenaga dan good - will jang se-dikit2nja. Disini dengan sengadja dimasukkan "goodwill", oleh karena segala karya administrasi itu pada achirnja adalah soal human relations, hubungan antara petugas dan petugas, hubungan antara bagian dan bagian,hubungan antara departemen dan departemen, dan seterusnja.

Maksud tudjuan Koordinasi

Untuk memahami bagaimana ko-ordinasi didjalankan dan mengapa ko-ordinasi itu dibutuhkan, maka perlu kiranja kita mendekati ko-ordinasi dari pelbagai sudut, sebab satu2nja matjam ko-ordinasi mengandung maksud2 tertentu.

(1) Ko-ordinasi untuk mentjegah konflik. Tjontoh jang klassik ialah insinjur kereta-api jang mau memasang djalan kereta api melalui djarak jang terdekat, sekalipun ia harus membobol bendungan2 air dan membuat terowongan2 dibawah tanah. Berhubung dengan niat ini, ia terlibat dalam konflik dengan insinjur2 dinas pertanian dan dinas kesehatan rakjat jang menentangnja, sebab pembobolan saluran2 air akan memperbesar risiko bahaja bandjir dan lagi pemindahan air kesatu tempat akan merupakan sumber pembiakan njamuk2 malaria. Disini perlu ada badan ko-ordinasi jang bertindak untuk mentjegah konflik tadi, jaitu bagaimana memetjahkan masalah tersebut agar pihak jang satu (kereta-api) DAPAT Mentjapai maksudnja tanpa merugikan pihak2 jang lain (dinas pertanian dan dinas kesehatan rakjat).

(2) Ko-ordinasi untuk mentjegah persaingan. Manakala berbagai departemen asjik berebut ingin menggagahi sumber jang sama - entah berupa sumber2 physik seperti semen, besi beton dsb. entah berupa sumber manusia seperti tenaga2 ahli, entah berupa sumber keuangan seperti devisa - disini perlu bertindak badan ko-ordinasi untuk menentukan prioritas2 dan membuat alokasi2.

(3) Ko-ordinasi untuk mentjegah doublures dan pemborosan. Manakala setiap departemen dan setiap direktorat ingin melaksanakan sendiri pengumpulan statistik2 jang berhubungan dengan kebutuhannja masing2 disini perlu ada ko-ordinasi jang memungkinkan satu biro pusat statistik sadja, jang djauh lebih ekonomis dan sekaligus bisa melajani data (bahan2 keterangan, angka2) jang diperlukan oleh semua departemen. Atau bilamana masing2 unit ingin membuka bengkel mobil sendiri2, sudah barang tentu akan timbul duplikasi dan pemborosan, hal mana dapat ditjegah dengan djalan membuka satu depot pusat jang melajani semua kendaraan bermotor disatu tempat.

(4) Ko-ordinasi untuk mentjegah kekosongan ruang atau waktu. Maksud-nja ko-ordinasi ini adalah untuk mendjamin, agar sumber2 dan lajanan2 selalu tersedia dalam djumlah jang tepat, pada waktu jang tepat dan pada tempat jang tepat pula. Tjontoh: untuk melipat-gandakan hasil bumi perlu sekali ahli2 pertanian, bibit2, pupuk dan buruh tani tersedia dalam djumlah jang diperlukan dan pada waktu jang tepat. Seringkali terdjadi peristiwa2 jang menjedihkan, disebabkan oleh ko-ordinasi jang tidak keruan dibidang distribusi, persediaan bibit dipusat terlambat sampai ditangan petani (sesudah musim tanam). Tragedi sematjam ini djuga bisa berulang, djika dalam pelaksanaan sesuatu projek pem-

bangunan terdapat kematjetan, karena mesin2nja ataupun bahan2 mentahnja datang terlambat sekali. Sering pula terdjadi mesin2 jang diimpor dari luar negeri ber-tahun2 lamanja nongkrong disuatu tempat, lantaran orang lupa mengatur latihan tukang2 jang akan mendjalankan mesin2 tersebut.

(5) Ko-ordinasi untuk mentjegah perbedaan2 pendekatan dan pelaksanaan. Satu tjontoh: dibidang kebidjaksanaan kepegawaian perlu sekali adanja ko-ordinasi. Disini terdapat sedjumlah besar departemen2 dan dinas2 pemerintah lainnja dipusat maupun didaerah2, jang mempekerdjakan pegawai2 (negeri) dari pelbagai matjam golongan. Apa jang bakal terdjadi andaikata masing2 kantor diperbolehkan mengambil kebidjaksanaan sendiri2 dalam menentukan peraturan2 gadji, tundjangan, tjuti, pensiun dan sebagainja.

Siapa jang menentukan ko-ordinasi?

Koordinasi sangat diperlukan. Tidak sadja pada tingkat perumusan kebidjaksanaan (policy) melainkan djuga pada tingkat pelaksanaan. Oleh karena itu, pada masing2 tingkat ini diperlukan suatu tjara ko-ordinasi jang paling tjotjok. Pada umumnja ko-ordinasi dibidang kebidjaksanaan sebaiknja di-djalankan oleh sebuah badan setjara kolegial, sedangkan ko-ordinasi dibidang pelaksanaan sejogyanja didjalankan oleh para petugas jang bertanggungdjawab atas berbagai bagian dan pada berbagai tingkat hierarchis daripada mesin exekutif. Badan tertinggi jang mendjalankan ko-ordinasi ialah Kabinet. Dahulu kita mengenal sebutan Menteri Ko-ordinator pelbagai Kompartemen. Tetapi dalam praktek seluruh Kabinet tak mungkin ada waktu tjukup untuk menelaah serta memutuskan segala matjam masalah2 negara, sekalipun sangat penting. Oleh karena itu, badan ko-ordinasi jang berikutnja adalah panitya2 jang dibentuk oleh Kabinet dengan tugas chusus untuk menjelesaikan persoalan2 chusus. Ada jang disebut Standing Committee, ada pula jang dinamakan Panitya ad hoc. Sesuai dengan haluan jang telah digariskan oleh Kabinet, maka masing2 Menteri dengan bantuan para pembantunja beserta Kepala2 Biro/Direktorat mengisi ko-ordinasi jang diperlukan untuk menetapkan kebidjaksanaan interdepartemental berikut pelaksanaannja, sepandjang kebidjaksanaan itu tidak bertentangan dengan hal2 jang mendjadi bidang salah seorang rekannja.

Sekedar untuk melukiskan proses tersebut, dibawah ini disadjikan sebuah tjontoh. Mengingat djumlah penduduk Indonesia jang kian tahun kian bertambah, maka diperlukan tambahan bahan makanan. Hal ini hanja bisa diperoleh dengan djalan melipatgandakan produksi dalam negeri atau mengimpor dari luar negeri. Impor beras atau tepung terigu berarti mempergunakan devisa, sedangkan devisa ini djuga diperlukan untuk mengimpor mesin2 guna melaksanakan rentjana industrialisasi. Sampai djumlah berapakah bahan makanan jang harus ditambah dengan djalan impor, dan sampai dimanakah usaha2 mempertinggi produksi dalam negeri, hal ini mendjadi persoalan politik tingkat tinggi jang menjangkut beberapa Departemen, jakni Dept. Keuangan, Dept. Perdagangan, Dept. Perindustrian, Dept. Pertanian dan sebagainja. Mengingat pentingnja persoalan tersebut, maka keputusannja harus diambil oleh Kabinet setelah ditindjau setjara mendalam oleh Departemen2 jang bersangkutan. Dengan policy-koordinasi ini ditetapkan berapa ton beras jang harus dimasukkan dalam tahun ini, dan ditentukan pula target peningkatan produksi bahan makanan. Hal jang belakangan ini mendjadilah persoalan Menteri Pertanian untuk mengko-ordinasikan tindakan2 selandjutnja, baik dibidang kebidjaksanaan maupun pelaksanaannja, baik dipusat maupun di-daerah2. Untuk maksud ini ia harus bekerdjasama dengan pelbagai organisasi baik pemerintah maupun massa tani. Disamping persiapan2 dibidang produksi (bibit2, pupuk, pengolahan tanah, metode2 penanaman, pemberantasan hama, etc.) djuga diperlukan persiapan2 dibidang penjimpanan, pemasaran, penggilingan padi, dsb. Hal2 tersebut diatas menghendaki pula ko-ordinasi organisasi2 diluar Departemen.

Disini koordinasi terdpat pada tiap2 matarantai, mulai dari pusat pemerintahan hingga kedaerah Ketjamatan2. Ada kemungkinan bahwa maksud tudjuan koordinasi itu (jakni untuk mentjegah konkurensi atau konflik) djustru membawa bahaja, djikalau pada tiap2 tingkat terlampau banjak tangan jang ingin tjampur, sehingga orang lupa bahwasanja ko-ordinasi itu adalah sekedar alat untuk mentjapai suatu tudjuan. Bahaja inilah jang harus diingat selalu!

Kepimpinan dan Ko-ordinasi

Ada lagi satu kenjataan jang kerapkalitidak disadari penuh. Walaupun jg. mengatur ko-ordinasi itu berupa sebuah badan atau panitya, namun perlu sekali ada seseorang jang diakui sebagai pemimpinnja, djurubitjaranja dan wasitnja sekaligus jang memberi keputusan terachir. Meskipun Kabinet itu terdiri atas Menteri2 jang mempunjai kedudukan serta wewenang jang sama, akan tetapi harus ada seorang pemimpin, seorang sesepuh, jaitu Perdana Menteri atau Presiden - seperti di Indonesia - jang memberi keputusan terachir dalam hal2 jang sulit diperoleh kesatuan pendapat. Demikian pula hendaknja pada tingkat ko-ordinasi jang lebih rendah, seperti misalnja Panitya ko-ordinasi tingkat Departemen atau Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara. Oleh karena itu, maka badan atau panitya ko-ordinasi untuk tudjuan apapun djuga jang tanpa seorang pemimpin jg diakuinja sering kali hanja akan menghasilkan kematjetan2 dan keragu2an belaka.

Sebaliknja, dimana ko-ordinasi pelaksanaan itu dipegang oleh seorang, misalnja ketua organisasi, ada kemungkinan pemimpin itu mengambil keputusan seenaknja sadja tanpa mendengarkan pendapat orang2 bawahan terlebih dahulu.

Djadi sebuah badan ko-ordinasi hanja dapat berfungsi sepertinja, djikalau ada pemimpin jang diakuinja. Begitu pula seorang ko-ordinator tunggal baru dapat mendjalankan funksinja sebagaimana mestinja, kalau ia memberikan kesempatan kepada rekan2nja atau pembantu2nja - sekalipun setjara informil - untuk mengadjukan pendapat dan saran bagaimana sebaiknja mengambil keputusan jg terachir.

Wewenang

Mengingat bahwa tiap badan ko-ordinasi harus djuga mempunjai wewenang atau hak untuk memutuskan apa jang patut didjalankan, maka untuk itu badan ko-ordinasi harus mendapat kesempatan se-luas2nja guna memperoleh bahan2 keterangan atau informasi jang berkenaan dengan hal2 jang akan memberi tjorak kepada keputusan nanti. Dengan kata2 lain, ko-ordinasi adalah suatu proses jg. aktif selalu. Badan ko-ordinasi tidak sadja mempunjai kekuasaan untuk memutuskan apa jang harus didjalankan, melainkan djuga berkuasa untuk mendjamin bahwa keputusannja benar2 dilaksanakan dan mendjalankan sanksi2 terhadap penjelewengan2. Jang terachir ini dengan mudah dapat dilaksanakan, djika koordinasi itu berada ditangan seorang exekutif tunggal. Bilamana otoritet itu berada ditangan badan atau panitya , maka perlu ada sebuah staf chusus jang mengawasi apakah keputusan badan koordinasi itu sungguh2 dilaksanakan. Tanpa staf jg dimaksud diatas, maka biasanja proses koordinasi akan menemui kegagalan.

Ichtisar

Ko-ordinasi merupakan keperluan mutlak dalam segala kegiatan administrasi. Tudjuan koordinasi adalah untuk:

(a) mentjegah tindakan2 jang bersimpang siur;
(b) mentjegah tindakan2 jang saling bertindih (overlapping);
(c) memelihara gerak-langkah jang serempak dan seirama ;
(d) mengatur agar orang2 jang tepat dan barang2 jang tepat tersedia dalam

djumlah jang tepat, pada tempat jang tepat dan pada waktu jang tepat pula.

Ko-ordinasi sematjam ini diperlukan tidak sadja untuk memutuskan apa jang harus didjalankan dan bagaimana mendjalankannja, melainkan djuga untuk mengawasi bahwa keputusan itu betul2 dilaksanakan.

Sedjalan dengan semakin luas serta komplexnja pekerdjaan2 jang harus dikoordinir, maka semakin terasa perlunja ko-ordinasi jang lebih baik didjalankan oleh suatu badan daripada oleh seorang exekutif tunggal. Dimana koordinasi itu dilakukan oleh sebuah badan, maka disitu harus ada seorang pemimpin jg berwibawa jang bila perlu mengambil keputusan atas nama badan. Bahkan keputusan jang diambil oleh seorang exekutifpun seharusnja diadakan konsultasi terlebih dahulu dengan rekan2 dan pembantu2nja. Agar dapat mendjamin bahwa keputusan2 itu benar2 didjalankan, maka badan ko-ordinasi itu harus mempunjai mata-telinga dan kaki-tangan dalam bentuk staf pengawas. Achirnja, koordinasi didjalankan hanja dimana perlu sadja - ko-ordinasi bukan tudjuan an sich!

Tjatatan Bibliografi

SALAMOEN SOEHARJO

1. Appleby, Paul H., Morality and Administration in Democratic Government, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952.

   Dalam buku ini Appleby mempersoalkan etika atau moralitas dalam adminis - trasi negara. Ia menindjau pemerintah pada umumnja, jang sifat kegiatan2-nja berbeda dengan organisasi privat. Dalam rangka itu pembahasan2 dikemukakan antara lain mengenai organisasi privat dan pemerintah, pemerintah dan moralitas, ketjerobohan dalam pemerintahan, pandangan administratif terhadap hukum, tanggung djawab eksekutif, bahaja2 organisasi, kesetiaan administratif, dan lain sebagainja. Paul H. Appleby adalah dekan graduate school di Syracuse University. Ia telah pernah memagang berbagai djabatan penting dipemerintahan (federal/nasional), antaranja sebagai pembantu menteri pertanian, asisten director Budget Bureau, dan beberapa djabatan penting lainnja.

2. Bartholomew, Paul C., Public Administration, Paterson, New Jersey: Littlefield, Adams & Co., 1962.

   Buku ini dimaksudkan sebagai suatu ringkasan jang sederhana mengenai pokok2 administrasi negara, jang diperuntukkan bagi siswa dan para warganegara peminat. Hal2 jang dikemukakan dalam buku ketjil ini antara lain tentang hakekat public administration, prinsip2 (jang disebutnja "rules") organisasi administratif, korporasi pemerintah, kontrol intern dan ekstern, management personnel, organisasi fiskal, budget, public relations. Penulis adalah seorang profesor ilmu politik di University of Notre Dame, disamping sebagai profesor tamu diberbagai universitas lain seperti North - western University, Michigan State University, University of Chicago, University of Tennessee. Ia djuga seorang konsultant di Kementerian Angkatan Laut, parlemen (House of Representative), Negara Bagian Indiana, dan Kotapradja Chicago.

3. Gaus, John Merriman, Reflections on Public Administration, University, Alabama: University of Alabama Press, 1958.

   Buku ini memuat enam pembahasan, jaitu tentang ekologi pemerintahan, politik dan administrasi, proses kebidjaksanaan dan administrasi, devolusi dan federasi, serta suatu teori proses pemerintahan: diagnose, kebidjaksanaan dan revisi. Ia menekankan bahwa studi administrasi harus meliputi ekologinja. Ekologi adalah bersangkutan dengan tata antar-hubungan antara organisme hidup dengan lingkungannja. John Merriman Gaus adalah profesor ilmu politik, University of Wisconsin.

4. Gladden, E.N., The Essentials of Public Administration, London: Staples Press, 1958.

   Djika dalam buku An Introduction to Public Administration (lihat Administrasi Negara, Mei 1970) Gladden mendjawab pertanjaan "What is its shape and extent ?" , maka dalam buku ini pertanjaan jang didjawab adalah "What

is its essence and what does it do ? . Ia mengemukakan asumsi2 umum dan sedjarah administrasi negara. Persoalan2 kontrole, administrative machine, methode2 administrasi (aktivitas2 public administration) djuga merupakan pokok2 jang dibahas. Disamping itu ia djuga mengadakan analisa usaha2 untuk menundjukkan kearah mana perkembangan jang berfaedah daripada studi public administration.

5. Graves, William Brooke, Public Administration in a Democratic Society, Boston : D.C. Heath and Company, 1950.

   Graves adalah seorang sardjana ilmu politik. Pada waktu menulis buku ini ia adalah senior specialist pada Legislative Reference Services, pekerdjaan jang memberi kesempatan luas kepadanja untuk mengetahui banjak persoalan dalam administrasi pemerintahan federal. Dalam buku ini antara lain ia membitjarakan persoalan struktur administrasi dan organisasi, management personnel, management fiskal, management intern dan kontrole, serta hubungan ekstern. Ia memberikan konsep dasar mengenai administrasi dan memberikan tekanan jang besar pada persoalan koordinasi dalam organisasi, serta praktek2 kepegawaian dan keuangan.

6. Martin, Roscoe C., ed., New Horizons in Public Administration, A Symposium, University, Alabama : University of Alabama Press, 1945.

   Buku ini memuat enam paper jang ditulis oleh sardjana2 kenamaan dan jang telah diadjukan dalam suatu symposium dalam Southern Training Program in Public Administration, Symposium tersebut diadakan oleh University of Alabama di Georgia th. 1944. Paper2 ini membahas persoalan2 penting dalam administrasi. a). Leonard D. White dengan papernja jang berdjudul "Legislative Responsibility for the Public Service" , b). Maeshall E.Dimock, menulis "Administrative Efficiency Within a Democratic Polity, c). Donald C. Stone muntjul dengan papernja "Notes on the Governmental Executive : His Role and His Methods" , d). Gordon R.Clapp mengemukakan "The Administrative Resources of a Region : The Example of the Tennessee Valey", e). John D. Millet, membawakan "Field Organization and Staff Supervision", sedangkan f). Arthur W. MacMahon menjuguhkan paper dengan djudul "Function and Area in the Administration of International Affairs".

7. Morstein Marx, Fritz, The Administrative State, An Introduction to Bureaucracy, Chicago : The University of Chicago Press, 1967.

   Sebagaimana djudulnja telah menjebutkan, pembahasan dalam buku ini difocuskan kepada aspect2 birokrasi, type2-nja, djaminan terhadap statusnja, integritas, karier, dsb. Apakah hakekat negara administrasi (administrative state), apakah essensi administrasi negara djuga dibitjarakan. Approachnja perbandingan. Dalam setiap analisanja, ia selalu menjuguhkan bagaimana hal2 jang bersangkutan berlaku atas terdjadi beberapa negara seperti Amerika sendiri, Inggris, Perantjis, Djerman ataupun Swiss. Roy C. Mecridis memberikan kata pengantar dalam buku ini. Morstein Marx adalah sardjana sosiologi dan politik, sebagian daripada kariernja tidak dapat dilepaskan dari kalangan birokrasi, baik sipil maupun militer.

8. Stein, Harold, ed., Public Administration and Policy Development, A Case Book, New York : Harcourt, Brace and Company, 1952.

   Buku ini adalah publikasi dari The Inter-University Case Program jang dibentuk pada tahun 1951. Harold Stein adalah Staff Director The Inter-University Case Program tersebut. Buku ini memuat kasus2 dalam administrasi negara, jang meliputi bidang2 organisasi, program2 dan hubungan2.

Kasus2 ini terutama dimaksudkan untuk digunakan dalam pengadjaran public administration; tidak dipersiapkan untuk menundjukkan sesuatu teori, tetapi terutama untuk memberi kesempatan pengadjar, siswa dan lain2 pembatja untuk mempeladjari beberapa sikap, tingkah laku jang characteristic daripada para public administrator (chususnja di Amerika Serikat) dalam pengambilan keputusan2. Editor memberikan pengantar jang mendjelaskan pengertian2 teoritis jang tertjermin dalam kasus2, methode kasus dan aplikasinja dalam studi public administration, saran2 pengadjaran dengan kasus, dan lain2 hal jang penting. Kiranja akan menarik bagi kita di Indonesia bahwa salah satu kasus dalam buku ini mengenai suatu pengambilan keputusan oleh seorang pedjabat muda dari Konsulat Djenderal Amerika di Indonesia, jang berdjudul "Indonesian Assignment".

9. Waldo, Dwight, ed., Ideas and Issues in Public Administration, New York : McGraw-Hill Company, Inc., 1953.

Buku batjaan ini oleh editornja dimaksudkan sebagai pelengkap daripada text-book. Sardjana2 kenamaan, seperti Laski, Max Weber, Ordway Tead, Woodrow Wilson, James D. Mooney, Paul Appleby, Simon dan lain2 lagi, merupakan kontributor dalm buku ini. Dalam menjusun buku ini Waldo bertolak pangkal dari tudjuan untuk : a) pentjakupan persoalan2 jang paling lazim dibitjarakan dalam perkuliahan; b) suatu eksplorasi bebepapa arah pokok, teori2 dan kontraversi; c) pengemukaan persoalan2 dimana antara tjendekiawan dan praktikus sering terdapat perbedaan2 pendapat; d) mengerti pikiran dan spirit daripada pengarang. Waldo adalah profesor ilmu politik University of California di Berkeley.

10. Wilson, Woodrow, The Study of Administration, The Boobs-Merrill Reprint Series in the Social Science, PS 299.

Article jang ditulis oleh Wodrow Wilson ini adalah tulisan pertama mengenai public administration di AS. Pertama kali dimuat dalam Political Science Quarterly, Vol. II, No. 2, June 1877. Dimuat lagi dalam madjallah jang sama th. 1941 (Vol. LVI, No. 4, December), disamping telah banjak dikutip atau dipetik dalam buku2, seperti buku Lepawsky Administration, The Art and Science of Organization and Administration dan buku Waldo Ideas and Issues in Public Administration. Ia menekankan urgensinja mengadakan studi administrasi negara. Studi administrasi negara bertudjuan untuk menemukan, pertama, apa jang dapat dikerdjakan setjara tepat dan sukses, dan kedua, bagaimana mentjapainja seeffisien dan semurah (dari segi uang dan tenaga) mungkin. Public Administration dikatakannja sebagai "government in action"; dan the science of administration merupakan keharusan, jang akan memperbaiki tindakan2 pemerintah, untuk membuat aktivitasnja kurang unbusinesslike, memperbaiki dan membersihkan organisasinja, menggiatkan pelaksanaan tugas2nja. Ia menekankan pula perlunja dalam mentjari sistim itu mengadkan studi perbandingan dari negara2 lain; tetapi hasilnja harus diterapkan sesuai dengan kondisi negara itu sendiri.

RALAT

1. MAN. No. 1 hal. 52 Artikel Sumitro L.S. Danuredjo: Perbaikan Komperatif, seharusnja Pembahasan Komperatif.
2. MAN. No. 2 hal. 16: E. Soemedi, seharusnja E. Soenredi.
3. MAN. No. 2 Editorial: Simon, seharusnja Bellow. Meyer, seharusnja Maier; Attitude, seharusnja Accomplishment.
   Hal. 2 tudjuh baris dari bawah dibatja: kebudajaan, perguruan dan agama.

Mohon perhatian

Madjalah kedjuruan - teknis - ilmiah seperti Madjalah ***Administrasi Negara*** (The Indonesian Journal of Public Administration) kita ini belumlah banjak terdapat ditanah air kita ini.

Mengenai manfaatnja bagi kita dan tanah air kita jang sedang membangun ini sudah kita sadari bersama dan adalah merupakan " kewadjiban " kita bersama dan agar Madjalah ***Administrasi Negara*** kita ini dapat hidup dengan suburnja.

Bukankah sudah sepantasnja pula djika kami minta bantuan Masjarakat terutama Toko2 Buku Agen Pendjual, Agen Madjalah ***Administrasi Negara*** dan para pemasang iklan agar dapat memenuhi kewadjibannja terhadap Madjalah ***Administrasi Negara*** tepat pada waktunja dan lantjar?

Terima kasih,
Madjalah ***Administrasi Negara***

Administrator.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE X NO. 3 NOPEMBER 1970

1. *Editorial* .... 1 – 2

2. **Prof. Dr. Widjojo Nitisastro**
Rentjana Pembangunan Lima Tahun .... 3 – 17

3. **Dr. Hahn - Been Lee**
The Impact Of Public Programs On Political Modernization In Asia .... 18 – 23

4. **Dr. Sondang P. Siagian**
Konsep Struktur dan Strategi Pembaharuan Administratif .... 24 – 35

5. **Dr. K. J. Rothwell**
The Planning And The Realization Of Economic Development .... 36 – 41

6. **Prof. Dr. Ir. Sumantri Brodjonegoro**
Pengembangan Sumber² Bahan Galian di Indonesia .... 42 – 46

7. **Dr. Sumitro L.S. Danuredjo**
Hukum dan Administrasi. .... 47 – 62

8. **Major Djenderal T.N.I. Soedharmo Djajadiwangsa**
Pembangunan Masjarakat Desa .... 63 – 70

9. **Drs. F.X. Soedjadi M.P.A.**
Glossary Administrasi .... 71 – 78

10. **Drs. Salamun Suharjo**
Tjatatan Bibliografi .... 79 – 81

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel² bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit	:	Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha	:	Djl. Veteran 10 Djakarta Telp. 49057 49058 pes. 305
Ditjetak	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit	:	0535/Per./SK./Dir P.P./SIT/1970. Tgl. 15 Mei 1970
Surat Izin Tjetak	:	Laksus Pangkopkamtibda No. Kep. 059 P.C./V/1970. Tgl. 28 Mei 1970.
Harga etjeran	:	Rp. 160.—

Administrasi Negara

Tahun ke X No.3 Nopember 1970

Editorial

PEMBARUAN ADMINISTRATIF SINE QUA NON PEMBANGUNAN

Pelaksanaan daripada "Rentjana Pembangunan Lima Tahun" pertama Republik Indonesia kini telah memasuki tahun jang kedua. Pengalaman2 jang telah diperoleh dalam pelaksanaan rentjana pembangunan tersebut pada tahun pertama telah tjukup banjak. Ada diantara pengalaman2 tersebut jang bersifat negatif dalam bentuk hambatan2 implementasi jang effisien dan effektif. Ada pula diantara pengalaman2 itu jang bersifat positif dalam arti bahwa serangkaian policy pembangunan jang telah dirumuskan ternjata tepat.

Djika kita menilai proses pembangunan itu setjara objektif, kiranja akan terlihat bahwa faktor2 penghambat jang dihadapi berkisar pada masalah2 administratif. Dengan perkataan lain kemampuan administratif didalam masjarakat -- baik didalam apparatur pemerintahan maupun diluar pemerintahan -- masih perlu ditingkatkan.

Misalnja masih sering terlihat bahwa koordinasi dalam perumusan kebidjaksanaan belum selantjar semestinja. Rangkaian tindakan pelaksanaan belum selalu integratif sifatnja. Demikian pula halnja dengan sinkronisasi dari berbagai dimensi pembangunan itu tidak selalu nampak dengan djelas. Tegasnja "KIS" jang sudah sejogyanja merupakan "standard operating procedure" belum selalu terlihat dalam implementasi rentjana pembangunan itu.

Memang tidak dapat disangkal bahwa dibandingkan dengan tahun pertama, dalam tahun kedua ini telah terlihat kemadjuan2 dalam usaha meningkatkan "performance capacity" administrasi negara kita. Hanja sadja peningkatan kapasitas kerdja itu memerlukan pembaharuan administratif jang terus menerus.

Seperti telah pernah dikemukakan dalam "Editorial" madjallah ini (Lihat Madjallah Administrasi Negara Thn X, No. 1, Mei, 1970), Pemerintah telah menjadari betapa pentingnja perbaikan administrasi negara dalam rangka pembangunan nasional kita. Hal ini terlihat dalam Krida ke V dari Kabinet Pembangunan dan lebih terlihat lagi dalam Bab V "REPELITA".

Akan tetapi jang kini merupakan persoalan ialah bagaimana tjaranja untuk lebih meningkatkan usaha2 perbaikan administrasi negara untuk semua instansi pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun -- dan mungkin terutama -- pada tingkat daerah.

Kami berpendapat bahwa salah satu tjara jang harus ditempuh ialah untuk menimbulkan kesadaran pada semua fihak bahwa berhasil tidaknja usaha2 pembangunan kita sebahagian besar akan ditentukan kapasitas administratif seluruh apparat pemerintah.

Pada gilirannja Lembaga Administrasi Negara -- sebagai lembaga utama da-

lam perbaikan dan penjempurnaan administrasi negara di Indonesia -- telah, sedang dan akan terus berusaha untuk membangkitkan kesadaran tersebut melalui berbagai bidang kegiatannja, seperti latihan djabatan dan pendidikan non-akademis, pendidikan akademis, konsultasi, research dan pengembangan administratif serta publikasi.

Dalam pada itu Lembaga Administrasi Negara pun menjadari bahwa keterbatasan biaja, tenaga dan fasilitas jang dimilikinja tidak memungkinkan Lembaga tersebut bekerdja dengan effektif tanpa dukungan dan pengertian berbagai fihak. Dengan perkataan lain, meskipun Lembaga Administrasi Negara merupakan "Administrative Reform Institute" (A.R.I.) jang utama, oleh pemerintah perlu difikirkan pula suatu sistim "institution building" jang effisient dan effektif agar kita mempunjai tidak hanja satu melainkan sebanjak mungkin "administrative reform institutes".

Djika "administrative reform institutes" telah tertjipta dalam djumlah jang memadai untuk kebutuhan, implisit didalamnja sekaligus telah terdapat pengertian bahwa "Administrative Reform Agents" (ARA), "Administrative Change Agents" (ACA) dan "Administrative Modernizing Agents" (AMA) telah tersedia pula.

Dengan berbagai kegiatannja, Lembaga Administrasi Negara mengharapkan adanja "multiplying effect" jang memungkinkan semakin banjaknja pedjabat negara jang menjadari pentingnja pembaharuan administratif sebagai bagian jang integral daripada proses pembangunan nasional.

Tanpa perbaikan dan pembaharuan administratif, dalam rangka peningkatan kapasitas administratif Indonesia, dapat diduga bahwa djalannja pembangunan tidak akan selantjar jang semestinja.

Tegasnja, pembaharuan administratif merupakan sine qua non pembangunan nasional.

RENTJANA PEMBANGUNAN LIMA TAHUN

oleh Widiojo Nitisastro, Ketua BAPPENAS

Apabila kita menjusun rentjana pembangunan, tentu pertama-tama kita harus melihat apakah pokok2 persoalannja dan apakah sarana2 untuk memetjahkan persoalan tsb. Sesudah itu kita perlu menetapkan "timing" daripada pelaksanaan rentjana2 tsb. Kiranja ada pertanjaan: apakah sebabnja rentjana pembangunan dimulai tahun 1969, mengapa tidak tahun 1967 atau 1968? Mengapa djustru tahun 1969 dan mengapa tidak tahun 1970 atau 1971?

Untuk itu kiranja kita perlu melihat ketetapan MPRS No. XXIII, sebab ketetapan no. XXIII itu merupakan pangkal tolak daripada kebidjaksanaan ekonomi.
Sudah barang tentu segala sesuatunja berdasarkan UUD 1945. Tetapi kemudian ketetapan MPRS No. XXIII itu merupakan pembaharuan daripada landasan ekonomi, keuangan dan pembangunan.
Perlu ada pendjelasan jang tegas antara masalah2 djangka pendek dan masalah2 djangka pandjang. Masalah2 djangka pendek jang pokok adalah mengusahakan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi, sedangkan dalam djangka pandjang masalahnja jang penting ialah pembangunan.

Mengapa diadakan stabilisasi dan rehabilitasi, dan mengapa tidak segera sadja dengan pembangunan? Dari ketetapan MPRS No. XXIII tg. 5 Djuli 1966 disebutkan alasan2 mengapa tidak tahun 1967 terus dimulai dengan pembangunan. Ini berhubung dengan keadaan ekonomi kita pada waktu itu tidak memungkinkan dilaksanakannja pembangunan setjara segera dalam tahun 1966-67, karena pada waktu itu ekonomi sedang parah. Kalau ibarat orang sakit, sedang keras-kerasnja sakit. Dan ekonomi jang parah itu perlu diperbaiki dahulu.

Keparahannja itu terletak baik pada bidang fisik maupun bidang moneter. Bidang fisik adalah keadaan djalan2, terutama di-daerah2 jang djauh dari kota dsb. Keadaan pelabuhan2 kita, keadaan kereta-api, keadaan lapangan udara dsb. Dalam keadaan jang demikian adalah sulit untuk segera melaksanakan pembangunan. Mengenai keadaan moneter pada waktu itu, maka harga2 sangat melondjak setjara terus-menerus tiap hari. Belum dikatakan dengan kenaikan harga pada tahun 1966, sehingga pada tahun itu tingkat inflasi adalah sekitar 650% setahun. Kalau satu tahun dihitung ada 360 hari, maka setiap harinja itu hampir 2% kenaikan harga2.

Memang sulit untuk membajangkan soal2 tsb. seolah-olah sudah lama sekali, padahal itu baru kira2 3 tahun jang lampau.
Pada tahun 1967 harga2 melondjak dengan tjepat. Dalam keadaan inflasi jang tidak terkendalikan itu (hyperinflation) tidaklah mungkin dilaksanakan pembangunan.

Perkataan inflasi itu memang banjak mengandung arti. Kadang2 inflasi 20% itu disebut inflasi. Inflasi 100% djuga disebut inflasi. Inflasi 600% djuga inflasi. Tetapi tentunja inflasi 20% lain dengan inflasi 600%. Barangkali inflasi 20% atau 10% setahun masih dapat dilaksanakan pembangunan, tetapi dengan inflasi 600% tidaklah mungkin dilaksanakan pembangunan. Segala sesuatu jang kita laksanakan selalu terkedjar oleh harga2. Dan kalau kita merentjanakan sesuatu dengan mengantisipir (memperkirakan) harga2 jang tinggi, maka akibatnja harga betul2 naik. Oleh karena itu kita sudah memperhitungkan harga itu akan naik.

Oleh karena itu kita sudah memperhitungkan harga itu akan naik sekian prosen. Djadi dalam keadaan pada tahun 1966 tidak mungkin melaksanakan pembangunan dengan segera, tetapi kita melakukan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi.
Apa artinja stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi itu?
Stabilisasi berarti tidak lain ialah pengendalian inflasi, jaitu supaja harga2 djangan melondjak terlalu keras. Bukanlah maksudnja supaja harga2 itu tetap stabil terus, ataupun merosot terus-menerus, tetapi djangan melondjak terlalu tjepat.
Rehabilitasi fisik adalah rehabilitasi setjara fisik daripada prasarana2, rehabilitasi ekspor kita, rehabilitasi alat2 produksi kita jang banjak rusak. Djadi jang dipikirkan pertama: djanganlah membuat djalan baru, tetapi perbaikilah djalan2 jang sudah ada. Djanganlah membuat pabrik baru, sebelum pabrik jang ada bisa dimanfa'atkan sepenuhnja. Inilah sebetulnja rehabilitasi.

Demikian pula dengan rehabilitasi ekspor kita, Kita masih ingat, dalam 1951 kita hitung ekspor Indonesia diluar minjak bumi adalah sekitar 500 djuta dollar sampai 1 miljard dollar. Ekspor tahun 1966 adalah kurang dari 500 djuta dollar tanpa minjak bumi. Djadi selama ber-tahun2 itu telah terdjadi kemerosotan ekspor terus-menerus. Padahal penduduk bertambah, kebutuhan akan impor bertambah, kebutuhan akan devisa bertambah. Djadi ekspor kita perlu direhabilitasi.

Kita lihat lagi bahwa tahun 1966 pada waktu itu anggaran belandja sudah berantakan. Tidak ada lagi perimbangan jang baik antara penerimaan dan pengeluaran. Perkreditan dan perbankan tidak ada norma2 pada waktu itu, bagaimana tjara memberikan kredit jang baik dan sehat. Djadi itu semua perlu ditertibkan kembali, diatur kembali.

Kita lihat pada waktu itu hutang Indonesia kepada luar negeri sudah sekitar 2,3 miljard dollar. Dan didalam tahun 1967 itu harus kita bajar kembali, ditambah dengan tunggakan2 dari tahun2 sebelumnja. Pada waktu itu kalau tidak salah sekitar 500 djuta dollar. Djadi andaikata dalam tahun 1967 itu semua hasil ekspor kita pakai semua untuk membajar hutang - djadi tidak impor samasekali - tidak akan tjukup djuga.

Djadi dalam keadaan jang demikian tidak bisa dilaksanakan pembangunan. Oleh karena itu tepat sekali, bahwa MPRS menjatakan perlu diadakan landasan2 baru dalam mana dilakukan stabilisasi dan rehabilitasi. Oleh karena itu pula, maka selama 2 tahun belakangan ini diusahakan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Ketika hasil2 daripada stabilisasi ekonomi mulai nampak, maka lalu dipersiapkan rentjana pembangunan lima tahun. Inilah logikanja mengapa kita tidak bisa mengadakan pembangunan pada tahun 1967-68. Tetapi kita pada waktu itu mengantisipir atau memperkirakan kita dapat mulai pada tahun 1969. Djadi kita sudah bisa mulai mengadakan persiapan2 pada tahun 1968, sesuai dengan ketetapan MPRS.

REPELITA sebagai sudah kita ketahui, maka jang mendjadi titik sentralnja adalah pertanian. Mengapa pertanian? Bukankah Indonesia itu negara jang berat sebelah, jaitu terlalu besar peranan pertanian. Peranan pertanian itu tergantung kepada tjuatja. Kalau tjuatjanja meleset, maka ekonominja djuga repot. Bukankah seharusnja kita membuat struktur ekonomi lebih seimbang? Seimbang dalam arti antara industri dan pertanian. Dan dalam pertanian bukankah kita harus menggantungkan senantiasa kepada tjuatja?

Bukankah ekonomi kita tergantung kepada ekspor, dan ekspor itu terutama ekspor pertanian? Bukankah kita harus djustru menggantung kepada industri, sebab kalau kita tergantung kepada ekspor ini berarti tergantung kepada bantuan luar negeri sehingga ada kelemahan konjungturil dan strukturil. Kelemahan struk-

turil karena pertanian dan kelemahan konjungturil karena banjak tergantung kepada keadaan pasaran dunia. Bukankah kita lebih seimbang kalau menitik-beratkan industri?

Ini memang benar, tetapi kita djuga harus ingat bahwa pembangunan itu tidak hanja satu kali 5 tahun sadja. Kita semua tahu, bahwa pembangunan itu adalah suatu proses jang ber-tahun2 dan kalau kita mau mengadakan pembangunan berentjana kita harus sudah memikirkan sekian kali 5 tahun. Djadi bukan hanja satu kali 5 tahun sadja, sehingga kita harus merentjanakan lebih djauh dari pada jang 5 tahun sadja. Dan pemikirannja adalah sebagai berikut.

REPELITA jang pertama ini penekannja pada pertanian. REPELITA jang kedua nanti sudah ada lebih banjak keseimbangan antara pertanian dan industri. A more balanced development!
Dalam REPELITA ketiga nanti adalah full speed industrialization, industrialisasi jang betul2 berdjalan tjepat. Sebab biasanja negara2 jang madju didunia ini adalah negara2 industri. Dan kalau ada negara pertanian, maka pertanian itu sudah industrialized. Djadi paling tidak dalam 15 tahun mendatang negara kita harus tjepat industrialisasinja. Sedjak 1945 kita mulai merdeka segala sesuatu jang terbelakang selama ini harus telah berlalu. Kita tidak boleh lagi tergantung kepada konjungtur dunia. Djadi kita harus melihat djauh kedepan, tidak hanja dalam 5 tahun sadja.

Demikianlah letak REPELITA ini, dihubungkan dengan usaha2 djangka pendek selama 2½ tahun, 3 tahun jang lampau. Letak REPELITA pertama dihubungkan setjara kedepan dengan REPELITA kedua, ketiga dsb. Djadi kalau kita sudah sedikit banjak memahami letak REPELITA dan masalah2-nja sekarang, kini ada baiknja kita membitjarakan persiapan sebelum REPELITA.

Jang kami maksud persiapan REPELITA bukan sadja menulis buku2 REPELITA itu, tetapi persiapan ekonomis. Djadi usaha2 rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi. Usaha ini dapat dipetjahkmendjadi dua bagian: Usaha didalam negeri dan usaha internasional. Sebab kita ada masalah2 dalam negeri dan ada masalah2 internasional. Kita ini tentu tidak hidup sendiri didunia ini, tetapi kita hidup dengan bangsa2 lain. Oleh karena itu dalam ketetapan MPRS No. XXIII itu ada semuanja.

Sekarang kita mulai dengan masalah2 dalam negeri dahulu. Pertama, masalah anggaran belandja pemerintah. Apa sebab jang diutamakan adalah masalah anggaran belandja pemerintah?
Kita tahu bahwa pemerintah itu adalah seperti suatu rumah tangga, dan apabila pemerintah itu mau memperbaiki keadaan masjarakat maka harus dibereskan dulu rumah tangga pemerintah itu. Dan rumah tangga pemerintah itu adalah anggaran belandjanja. Begitu djuga didaerah amat penting sekali peranan anggaran belandja daerah. Karena dengan sehatnja anggaran belandja daerah itu, maka dapat dilakukan hal2 jang lebih luas lagi.
Anggaran belandja pemerintah kita sehatkan sesuai dengan ketetapan MPRS No. XXIII Apa artinja?

Kita harus mengadakan pemikiran mengenai penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Penerimaan harus kita tingkatkan, dan pengeluaran harus kita kendalikan dan arahkan. Memang sedjak bertahun-tahun ada kebiasaan, jaitu dahulu tidak memperhatikan penerimaan negara. Apa sebab? Karena dianggap sulit mengurus padjak, mengurus bea masuk dsb. Bukankah bisa selalu mentjetak uang sadja, sehingga pertjetakan uang Kebajoran pada waktu itu merupakan salah satu pabrik jang bergerak full speed. Pada waktu itu tak usah memikirkan padjak, bea masuk dsb. Sedang pengeluaran djuga seringkali tak dipersoalkan, pengeluaran untuk apa dsb. Masalahnja siapa jang bisa membuat argumentasi jang kuat, bisa sadja. Kita masih ingat

bagaimana tjaranja pada waktu itu untuk memperoleh uang dari anggaran belandja pemerintah. Kalau ingin sesuatu projek, buatlah supaja Bung Karno pada waktu itu memperhatikan projek tsb. Dan untuk itu kita membuat maket jang indah, lantas diadjukan kepada Presiden. Kalau sudah demikian Menteri Keuangan tentu setudju. Tidak ada feasibility study pada waktu itu, semuanja hanja keputusan menteri. Itu bukan tjara jang baik untuk pengeluaran. Karena itu kita adakan re-evaluasi daripada tjara2 bekerdja kita.
Kita mulai dengan pengeluaran ini supaja betul2 terarah dan bisa dipertanggung-djawabkan. Djadi tak lain dan tak bukan disciplinering diri sendiri oleh pemerintah. Oleh karena itu ada pemikiran anggaran seimbang. Pada tahun 1967 segera diusahakan, dan meskipun kita tidak berhasil - sebab masih ada sefisit sedikit - tapi sudah ada usaha dan disiplin diri sendiri. Jaitu mentjoba kalau mengeluarkan djanganlah melebihi penerimaan. Memang lalu menimbulkan banjak persoalan dan banjak masalah jang kita sudah tahu kesulitan2-nja.
Disiplin jang kedua dimulai dibidang perbankan, jaitu bahwa setiap kredit harus memenuhi persjaratan2 tertentu. Djuga kredit ketjil ada biajanja dan biaja kredit adalah bunga. Dan bunga itu harus sesuai dengan nilai uang jang realistis. Oleh karena itu lalu tingkat bunga dinaikkan, tingkat bunga jang tjukup tinggi. Lalu djuga menimbulkan perubahan jang sangat besar, sebab sebelum itu tingkat bunga sangat rendah, sehingga apa akibatnja? Ada rush untuk memindjam dan pindjam itu bukan masalah, sebab mengembalikannja mudah sekali. Pertama mudah, oleh karena bunga sangat murah. Kedua, oleh karena telah ada inflasi. Djadi soal mengembalikan uang bukan masalah, Pokoknja, bagaimana mendapat kredit se-banjak2nja dari bank. Pada waktu itu tak ada ukuran lagi mengatur siapa jang dapat dan siapa jang tidak. Ukurannja siapa jang kuat dalam masjarakat dialah dapat. Djadi tak ada ukuran2 objektif lagi. Maka sekarang kita mentjoba mendisiplinir diri sendiri.

Ini adalah mendisplinir perbankan dan mendisplinir dunia usaha. Ini djuga suatu permasalahan jang tidak ketjil pada waktu itu. Kemudian kebidjaksanaan lain dibidang ekonomi pada waktu itu, jaitu kebidjaksanaan jang berpangkal pada demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi bukanlah suatu jang baru. Ini terdapat didalam pendjelasan UUD 45. Disana ada kata2 demokrasi ekonomi dan didjelaskan lebih landjut didalam ketetapan MPRS No. XXIII. Dalam demokrasi ekonomi antara lain ditetapkan apakah peranan pemerintah itu, jaitu bahwa peranannja bukanlah supaja sedjauh mungkin menguasai segala sesuatu, tetapi memberikan pengarahan dan pemerintah menggerakkan perekonomian. Djadi bukan menguasai se-gala2-nja, melainkan harus diarahkan dan mendorong pembangunannja. Tentunja ini bukan maksudnja leberal, tetapi pemerintah djanganlah mengurus segala sesuatu dengan sistim lisensi, sistim pendjatahan dsb jang akibatnja djusteru penjalahgunaan dan penjelewengan.

Kita masih ingat pada waktu itu bagaimana orang2 berebutan memperdjual-belikan D.O. Misalnja D.O. benang tenun, D.O. semen, D.O. apa sadja. Orang2 dari Djawa Timur tentu masih ingat tentang semen Gresik. Kita tak usah djual-beli semen, kita djual-beli D.O. Ini semua mengakibatkan keadaan jang tidak sehat. Tidak sehat bagi perekonomian, tidak sehat bagi dunia usaha, tidak sehat bagi aparatur pemerintah djuga. Inilah jang harus kita hilangkan dengan pemikiran demokrasi ekonomi dan apa jang dalam ketetapan MPRS No. XXIII disebut "dekontrol". Dekontrol itu tidak berarti pemerintah lepas tangan samasekali, tetapi pemerintah memberikan pengarahan. Tjaranja tidak dengan lisensi dan pendjatahan. Djuga terhadap PN2 pada waktu itu diberikan lebih banjak kebebasan. Dahulu ada pemikiran misalnja sadja P.N. Semen Gresik hanja produksi sadja, nanti pendjualannja diurus oleh BPU atau bagaimana. Sekarang kita bebaskan, boleh produksi boleh mendjual. Ini tergantung kepada keadaan negara. Kalau ada semen mahal, kita lebih banjak impor. Seperti sekarang ini banjak importir sedang giat mengimpor semen dan mudah-mudahan tidak lama lagi harga semen turun,

Djadi Pemerintah mendjalankan apa jang dalam ilmu ekonomi disebut "indirect means", bukan "direct means"; "indirect control" dan bukan "direct control". Ini tjara2 mengatur perekonomian.

Kemudian dikatakan dalam ketetapan MPRS prinsip dekonsentrasi management pada daerah2 dalam kegiatan ekonomi. Ini djuga suatu prinsip jang penting.

Demikianlah hal2 didalam negeri, disamping ada hal2 dibidang internasional.

Dibidang internasional pada beberapa masalah. Pertama adalah masalah perdagangan internasional. Kedua, masalah lalu-lintas modal internasional. Dan ini ada 2 matjam, jaitu masalah pembajaran kembali hutang2 Indonesia jang besar itu dan masalah pemasukan modal ke Indonesia. Tentunja kita memerlukan pemasukan modal ini, sebab djumlah modal dalam negeri kurang.
Kita ingin menarik modal dari luar negeri, dan pemasukan modal ini ada 2 matjam, jaitu dengan bantuan luar negeri dan dengan penanaman modal asing.

Djadi ada masalah perdagangan internasional (ekspor dan impor); ada masalah lalu-lintas modal dan ada lagi masalah jang ketiga. Jaitu peranan kita didalam masjarakat ekonomi dunia, didalam badan2 internasional.
Sebagaimana kita ingat, pada waktu itu kita sudah bukan lagi anggota PBB, bukan anggota lagi Bank Dunia dsb. Kemudian diputuskan supaja kita kembali mendjadi anggota badan2 internasional sesuai dengan ketetapan MPRS No. XXIII.
Djadi kita tidak hanja kembali ke PBB tetapi djuga kembali mendjadi anggota Bank Dunia, kembali mendjadi anggota IMF dan kemudian djuga anggota Asian Development Bank.

Sekarang kita mulai dengan perdagangan internasional dulu. Masalahnja jang pertama adalah ekspor dan impor. Pada waktu itu ekspor kita rendah, djadi kita perlu memperlantjar ekspor. Pada waktu itu dibikin sematjam diagnosa apa sebab ekspor kita rendah. Ada beberapa sebab, sebab2 dalam negeri dan sebab2 luar negeri.

Sebab2 dalam negeri:

(1) masalah2 perangsang bagi eksportir, djadi keuntungan bagi eksportir;

(2) masalah2 pembiajaan untuk ekspor;

(3) masalah2 [illegible] ekspor; keadaan pelabuhan, djalan2 dsb.

(4) masalah2 administratif daripada ekspor: peraturan jang ber-belit2; minta izin sini minta izin situ jang banjak sekali, sehingga eksportir kerdjanja hanja minta izin sadja.
Oleh karena itu langkah2-nja adalah untuk mengatasi bottlenecks itu.

Pertama, tentunja kita memberi perangsang jang besar bagi eksportir jaitu dengan menurunkan padjak ekspor - namanja bukan padjak ekspor tapi sebetulnja padjak - sehingga bagian daripada hasil ekspor jang mendjadi milik eksportir itu mendjadi lebih besar, BE-nja lebih besar. Jang masuk kas Pemerintah lebih sedikit. Pada waktu itu banjak orang bertanja: bagaimana dengan penerimaan Pemerintah nanti?

Tetapi perhitungan Pemerintah pada waktu itu memang penerimaan Pemerintah untuk setiap dollar itu turun, tetapi djumlah dollar jang akan diekspor lebih banjak. Djadi penerimaan Pemerintah keseluruhannja tjukup banjak. Ini adalah prinsip jang harus dipegang teguh, djuga dalam perpadjakan dsb. Djadi supaja ada incentive, perangsang.

Jang kedua adalah masalah pembiajaan ekspor. Oleh karena itu pada waktu itu didalam mengarahkan kredit perbankan supaja diusahakan bidang ekspor mempe-

roleh prioritas. Djadi bank2 itu diberikan dorongan untuk memberikan kredit lebih banjak dibidang ekspor. Ketiga, masalah2 fisik. Untuk ini program rehabilitasi ditudjukan kepada perbaikan pelabuhan2 jang penting bagi ekspor dan perbaikan djalan2 jang menghubungkan daerah perkebunan dengan pelabuhan, sehingga djalan ini jang dipentingkan dan djuga daerah2 lain jang berhubungan dengan pelabuhan.
Djadi bottlenecks ekspor dalam negeri perlu diatasi, memberikan perangsang, mentjoba menambah kredit untuk ekspor, kemudian perbaikan fisik dan administratif, menjederhanakan prosedur2 ekspor. Dan djuga supaja djangan terlalu banjak jang ikut tjampur dalam ekspor ini. Memang kadang2 di Indonesia kita terlalu banjak ingin mentjampuri segala hal. Kalau sesuatu penting, maka semua orang mau ikut mengurus. Akibatnja malah tidak terurus. Maka itu lebih baik diadakan pembagian pekerdjaan, sebab mengurus apa jang diserahkan kepada kita sadja sudah sulit apalagi pekerdjaan orang lain.

Dalam keputusan Presidium tg. 3 Oktober 1966 urusan ekspor diserahkan kepada Dep. Perdagangan, Dep. Keuangan dan Bank. Tiga instansi inilah jang mengurus ekspor, disamping penjederhanaan prosedur.

Tentunja belum semuanja dapat diselesaikan dalam waktu 2½ tahun ini. Sedikit demi sedikit ditjoba memperbaikinja mana jang kurang baik. Tak mungkin segera mentjapai suatu sistim jang terbaik. Sistim jang sekarang ini perlu mendapat perbaikan terus-menerus. Djadi kita tak ada pretensi se-oleh2 sistim itu sudah sempurna. Sekarang masalah impor. Sebelum itu, impor kita adalah dengan devisa jang resminja murah sekali. Kalau tidak salah, pada waktu itu 1 dollar - Rp 10. Ini tentunja tidak realistis. Akibatnja permintaan akan dollar banjak sekali jang djauh melebihi persediaan, sehingga timbul pendjatahan devisa. Dan dengan pendjatahan ini timbullah pelbagai matjam ketidak-beresan, penjelewengan2 dsb. Berebutanlah orang mempunjai wewenang untuk membagi-bagi devisa pada waktu itu. Oleh karena itu, inilah jang harus ditiadakan dahulu.

Oleh karena devisa itu terbatas, maka wewenang untuk impor djuga terbatas. Maka ada berbagai matjam peraturan2 impor jang ber-belit2 Orang lalu mentjari djalan jang pendek, achirnja tidak ada peraturan jang didjalankan. Semuanja dengan tjara jang paling singkat.

Djadi sistim jang demikian itu sebetulnja bukan sistim jang edukatif, dan tentunja perlu dihilangkan.
Pertama, dengan koers valuta asing jang lebih realistis, kemudian sistim impor jang tidak lagi ber-belit2, jang lebih sederhana. Sekarangpun masih terlalu banjak paper work jang mestinja harus kita perbaiki lebih landjut, lebih menjederhanakan prosedur. Inilah keadaan dibidang perdagangan.
Sekarang bidang lalu-lintas modal. Pertama, hutang2 dan kedua usaha menambah mengalirnja modal ke Indonesia.
Mengenai hutang2 ini keadaan kita pada waktu itu adalah sebagai berikut.

Kita memiliki hutang2 sekitar 2,3 miljard dollar. Sebagian berasal dari negara2 Eropah Timur, dan kira2 700-800 djuta dari Uni Sovjet. Jang lain dari negara2 Djerman Barat, Djerman Timur, Perantjis, Jugoslavia, Belanda, Hongaria, Tjekoslowakia, Rumania, Polandia, Inggeris, Amerika Serikat, Djepang, Hongkong, Zanzibar, Panama dan dari berbagai matjam negara ketjil. Semuanja ada kira2 30 negara hutang2 kita.

Pada waktu itu hutang2 tsb. dengan sjarat2 jang berat, bunganja berat dan djangka waktu pembajarannja biasanja segera. Apa jang dinamakan "grace period" pada waktu itu biasanja pendek, dan kadang2 ada djuga jang tanpa grace period. Djuga tidak sedikit apa jang dinamakan "deferred payment". Kita masih ingat deferred payment jang ada hubungannja dengan JMD dsb dengan tjerita2 jang sangat menarik;

foto2 dsb. disurat kabar.

Inilah hutang2 jang kita warisi dan kita bertanggung djawab untuk membajar kembali. Karena sebagai suatu pemerintah jang mempunjai harga diri kita tidak bisa melepaskan diri dari masalah ini. Walaupun hutang itu dari pemerintah jang diganti oleh pemerintah sekarang, namun kita harus bertanggungdjawab. Bagi kita masalahnja ialah apa jang sekarang harus kita kerdjakan.
Pada waktu itu kita tidak bisa membajar hutang2 jang begitu besar. Ada berbagai djalan jang bisa kita tempuh.
Kita bilang pada semua negara, bahwa Indonesia tidak bisa bajar hutang. Biarpun ditagih bagaimanapun djuga, kita tetap tidak bisa bajar. Itu ada satu alternatif, dan kita bisa berbuat demikian pada waktu itu.

Alternatif jang lain, kita bertemu dengan kreditor2 dan kita bilang setjara terus terang: Lihat keadaan Indonesia dewasa ini begini, djadi tentu Tuan2 mengerti kami tidak mungkin membajar hutang2 dengan segera. Oleh karena itu, marilah kita mengadakan pembitjaraan untuk mentjari djalan keluar, mentjari penjelesaian setjara berunding.

Djadi kita tidak mau "aksi sepihak" seperti dulu djaman PKI, karena kita ingin mendjadi warga dunia jang wadjar. Djadi kita mulai mengadakan perundingan dengan kreditor2 jang djumlahnja ada 30. Bagaimana tjaranja? Apakah masing2 didatangi dan diadjak bitjara ketjuali dengan RRT? Djadi kita bitjara dengan mereka jang masih mau diadjak bitjara. Ada djuga pikiran, apakah tidak lebih mudah kalau mereka itu dikumpulkan sadja, sehingga tak usah satu persatu, lantas kita rundingkan setjara bersama.
Ada jang mau, ada jang tak mau; ada jang mau ber-sama2, ada jang mau sendiri2. Misalnja, jang mau ber-sama2 adalah negara2 Djepang, Perantjis, Inggeris, Italia, Djerman Barat, Belanda, Amerika Serikat. Tiga negara jang lain mau sendiri2. Djadi waktu itu kita mengadakan perundingan satu persatu dengan Uni Sovjet, Tjekoslowakia dan Rumania. Dengan Hongkong dan Zanzibar sulit djuga. Kalau mereka ribut, kita runding. Sekarang jang besar2 dulu.
Perundingan dengan Rusia menghasilkan kata sepakat, jaitu hutang2 kita diundur dan akan mulai dibajar tahun 1969. Hutang kita kepada Rusia ada dua matjam: djangka pandjang dan djangka pendek. Djangka pandjang mulai dibajar tahun 1969, djangka pendek sudah dibajar pada tahun 1966. Kemudian djuga Tjekoslowakia, Hongaria, Jugoslavia dan negara2 Eropah Timur lainnja.
Negara2 jang lain seperti Djepang, Perantjis dll. lain approachnja, jaitu mereka mau berunding ber-sama2. Perundingan dimulai di Tokyo dalam bulan September 1966 atas prakarsa Djepang. Disitu Indonesia membuat pernjataan bahwa keadaan ekonomi kita pajah. Dan sebetulnja pada waktu itu hanja kredit jang penggunaannja tidak bisa dipertanggungdjawabkan. Misalnja projek Makariki di Maluku.

Kita bertekad untuk memperbaiki ekonomi kita. Kalau ekonomi kita tidak baik, kita tak akan pernah bisa membajar hutang2 itu. Djadi kita minta waktu untuk menunda pembajaran kembali hutang2 dulu dan dengan demikian ada "adempauze". Devisa ekspor tak usah kita pakai untuk membajar hutang, tetapi untuk mengimpor bahan2 baku, spareparts dsb. sehingga ekonomi kita mendjadi lebih baik. Demikianlah jang kita kemukakan pada waktu itu. Mereka berbitjara antara mereka sendiri di Tokyo, dan kesimpulannja adalah perlu rapat lagi. Djadi menunda hutang tidak bisa sekaligus, tapi perlu diadakan sidang lagi.
Sidang di Tokyo itu baru permulaan dan sidang jang kedua bulan Desember 1966 diadakan di Paris. Pada waktu itu tertjapailah kata sepakat sbb. Semua hutang Indonesia kepada 7 negara2 tsb. jang djatuh waktunja pada tahun 1967 dan tahun2 berikutnja plus segala tunggakan jang seharusnja dibajar pada tahun2 1965, 1966 diundur pembajarannja dalam tahun 1971 dan tidak sekaligus satu tahun, tetapi 8 tahun dari tahun 1970 sampai tahun 1978.

Tahun pertama dibajar 5%, tahun kedua 10%, ketiga 10%, keempat 10%, kelima 15%, ketudjuh 15%, kedelapan 20%. Djadi mula2 ringan, lalu berat terutama buat tahun 1971. Kita bilang ini masih terlalu berat buat Indonesia, tapi kita tidak selalu mau menang sendiri. Baiklah kita setudjui, tapi ini tidaklah berarti bahwa kita selalu setudju. Kita lihat lagi apakah dalam tahun 1971 kita bisa bajar atau tidak.
Hal ini kita njatakan setjara tegas pada waktu itu. Djadi kita tidak memberikan harapan kepada mereka bahwa kita pasti bisa bajar. Kata sepakat itu terdjadi dalam bulan Desember 1966. Kemudian untuk tahun 1968 perlu lagi dirundingkan, karena hutang2 Indonesia kepada ketudjuh negara itu djatuh waktunja pada tahun 1968. Disepakati bahwa hutang2 akan mulai dibajar kembali tahun 1972 - 1979. Dengan menunda pembajaran hutang ini sebetulnja sama dengan pindjaman baru. Mengundur pembajaran hutang itu sama dengan hutang jang lama kita bajar, lalu kita pindjam lagi. Tetapi kita minta supaja bunganja djangan terlalu tinggi. Kita minta 3% atau 3½%, dan mereka djuga setudju.
Kemudian tahun 1969 perlu lagi berunding seperti tahun j.l. Hutang jang djatah tahun 1969 akan dibajar kembali pada tahun2 1973, 1974 dst. dengan bunga 5%, 10%, 10%, 15%, 20%.
Tetapi kita tentu tidak bisa satu tahun berunding begini, kita harus mentjari pemetjahan jang sekaligus. Sudah tentu ada negara jang pelit dan negara jang tidak pelit. Ternjata ada negara2 jang setudju dan bisa mejakinkan negara2 jang lain djuga, sehingga timbullah kata sepakat untuk menelaah masalah hutang Indonesia setjara sungguh2. Sebetulnja Indonesia bisa membajar hutang2-nja dalam beberapa tahun. Soalnja bagaimana tjara pembajaran kembali jang seringan mungkin dan djuga bisa diterima oleh negara2 kreditor. Untuk itu ada kata sepakat mentjari seorang jang betul2 ahli jang bisa diserahi untuk hal itu. Lalu ahli ini nanti akan mengadjukan usul2 kepada Indonesia dan kepada negara2 kreditor. Kemudian pilihan djatuh pada Dr.Herman Abs. Dr. Abs ini telah mengadakan penelitian mengenai keadaan hutang Indonesia jang dihubungkan dengan kemungkinan kapasitas Indonesia membajar kembali. Dalam hal ini dia memperoleh bantuan dari Bank Dunia dan IMF. Lalu dia sampai pada kesimpulan2 jang nanti akan dibitjarakan oleh negara2 kreditor dan Indonesia. Sudah tentu apa jang diterima oleh kreditor2 belum tentu diterima oleh Indonesia. Kita lihat dulu perkembangannja.
Demikianlah dengan negara2 barat, dan kemudian bagaimana dengan Rusia dsb.?
Waktu pembajaran hutang sudah dekat, atau memang sudah waktunja tahun 1969 sekarang ini. Kita bilang kepada Rusia supaja diadakan perundingan lagi. Dalam 1967 dan 1968.
Pada waktu itu Rusia bersedia akan datang ke Indonesia, tetapi kemudian timbul masalah Tjekoslowakia dan di Indonesia ada reaksi jang kuat terhadap tindakan Rusia terhadap Tjeko itu. Djadi mereka tak djadi datang.

Kemudian ada lagi halangan. Mereka mau datang kemari, tetapi kita ribut2 mengadili pemimpin2 PKI. Tentunja mereka itu sebagai komunis internasional tentu agak sulit untuk berunding dengan negara jang baru sadja mengadili pemimpin2 komunis. Djadi diundur lagi dan sekarang barulah suasananja tjukup baik, dan mereka datang.

Sekarang ini perundingan sedang berlangsung. Mudah-mudahan sadja bisa berhasil. Kalau kita berunding, kita harus menghadapi berbagai matjam kemungkinan. Dan setiap kemungkinan ini harus kita perhitungkan sebelumnja, memperkirakan apa jang kira2 mereka inginkan. Sama sadja dengan misalnja mengenai hutang kepada bank, atau kalau mau beli apa2 tentu ada tawar-menawar.
Demikianlah dengan Rusia, dan mudah-mudahan nanti djuga dengan negara2 Eropah Timur lainnja.

Djadi sekarang ada perundingan dan kita sudah mengadakan penindjauan kembal

/ keenam 15%

masalah hutang2 itu. Kita mengadakan reassessment of situation, menilai ke-adaan itu. Jaitu apa kemampuan kita untuk membajar kembali hutang2 sebanjak US$ 200 djuta tiap tahun. Kita bisa membajangkan berapa hasil ekspor kita, dan dari djumlah itu 200 djuta dollar harus dipakai untuk membajar hutang. Tentunja ini suatu hal jang berat sekali. Didalam masalah hutang2 ini ada lagi satu kesulitan jang besar didunia internasional, jaitu apa jang dinamakan masalah preseden. Sesuatu jang sudah terdjadi kemudian ditiru oleh negara2 lain. Djadi negara2 kreditor itu selalu kuatir kalau mereka memberikan keringanan kepada Indonesia, nanti negara2 lain ada jang meniru. Misalnja Ghana, jang dulu dipimpin oleh Kwame Nkrumah jang menghabiskan kredit2 untuk hal2 jang tidak perlu seperti pengalaman kita dimasa jang lampau. Ghana djuga ribut untuk mentjoba mengadakan penundaan - rescheduling - hutang2, dan mereka selalu melihat apa jang dilakukan oleh Indonesia. ∠ kembali

Hal ini dipakai oleh negara2 kreditor sebagai argumentasi supaja kita djuga djangan terlalu ber-belit2. Sebaliknja kita ada alasan pula, bahwa kita betul2 berusaha memperbaiki ekonomi kita, mengendalikan inflasi dsb. dan djuga potensi kita untuk kemudian hari. Kalau kita harus membajar hutang2 sekarang ini tentu membebankan pembangunan dan untuk kemudian hari lebih sulit lagi bisa membajar kembali hutang2 jang berat itu.
Negara2 seperti India, Pakistan, Turki dsb. djuga banjak hutangnja, tetapi hutang2 itu untuk usaha2 jang produktif. Djadi beban pembajaran kembali sebetulnja tak begitu berat. Lain dengan hutang2 Indonesia jang kebanjakan tidak produktif. Misalnja hutang dipakai untuk membeli marmer dari Italia, padahal ada marmer dari Tulungagung.

Djadi kita ada argumen2 mengapa kita minta rescheduling. Ini adalah salah satu usaha kita dibidang internasional jang harus kita lakukan, karena kita mau "ngemplang". /tidak
Disamping menunda hutang2 lama, kita perlu mentjari pindjaman baru. Kalau mau pindjaman baru tentunja kita harus menjelesaikan hutang2 lama itu setjara baik2. Kalau tidak, tentu mereka tidak pertjaja lagi.

Masalah dibidang internasional jang dibitjarakan tadi adalah bidang perdagangan dan bidang lalu-lintas modal. Lalulintas modal ada 2 matjam, jaitu hutang2 dan penarikan modal kedalam negeri. Ini semua dalam rangka mempersiapkan pembangunan, sebab kalau pembangunan dibebani dengan pembajaran hutang jang begitu berat tentu pembangunan itu akan sulit berhasil.
Djadi kita ratakan dulu djalan pembangunan. Sekarang djuga kita meratakan djalan pembangunan untuk mempertjepat inflow modal supaja lebih banjak masuk.

Ada 2 tjara, jaitu dengan bantuan luar negeri dan dengan pemasukan penanaman modal asing. Pertama, bantuan luar negeri ini ada beberapa bentuk. Ada jang berbentuk grant (pemberian), djadi tak usah kita kembalikan. Kedua adalah pindjaman2 (loan) atau kredit. Sekarang kita memperoleh kredit, dulupun kita memperoleh kredit. Apa bedanja kredit2 sekarang dan kredit2 dulu? Dua2-nja kredit djuga, apakah kita tidak mengulangi kesalahan2 jang dulu? Kita harus beladjar dari kesalahan2 masa lampau. Didalam mentjari bantuan luar negri ini masalahnja bukan asal mendapat pindjaman tapi supaja pindjaman dsb. sjarat2-nja selunak mungkin. Sjarat2-nja itu 3 matjam:

1. Djangka waktu pengembalian: 3 tahun, 5 tahun, 10 tahun dsb.
2. Grace period: 2 tahun, 3 tahun dsb. Kalau kita pindjam sekarang, pengembaliannja mulai 2 tahun, 3 tahun j.a.d.
3. Bunga - tak ada kredit jang tak pakai bunga. Djadi kita perlu mentjari pindjaman jang lunak.

Dahulu seringkali pindjaman itu dengan sjarat jang keras, jaitu djangka waktu

pengembalian pendek. Grace period kadang2 tjuma 1 tahun; atau tanpa grace period tapi bunganja djuga tinggi. Djadi sekarang kita mentjari kredit dengan grace period jang pandjang dan bunga jang serendah mungkin. Ada beberapa ukuran jang kita pakai, dan sampai sekarang pindjaman2 kita itu kebanjakan dengan sjarat2: djangka waktu pengembalian 25 tahun dengan grace period 7 tahun. Artinja selama 7 tahun pertama kita tak usah membajar dulu dan baru dari tahun ke-8 kita mulai membajar. Dan bunganja supaja 3% atau paling banjak 3½%.

Inilah pindjaman2 jang kita lakukan dalam tahun1 1967, 1968, 1969. Terang sjarat2-nja lain dengan pindjaman2 djaman dahulu. Disini letaknja persjaratan jang djauh lebih ringan, bahkan ada negara2 atau badan2 internasional jang memberikan persjaratan jang lebih ringan. Misalnja dari AS: djangka waktu 40 tahun dgn. grace period 10 tahun dan bunga 2½%. Dari Djerman Barat: djangka waktu 30 tahun, grace period 8 tahun dan bunga 2½%.
Kemudian pindjaman dari Bank Dunia atau dari IDA dengan djangka waktu 50 tahun, grace period 10 tahun dan tanpa bunga.

Ada pula jang memberikan grant seperti Australia. Ada djuga kombinasi 2/3 grant dan 1/3 pindjaman seperti negeri Belanda. Jang sjaratnja agak lebih berat dari pada jang lain ialah Djepang, jaitu djangka waktu 20 tahun, grace period 7 tahun dengan bunga 3-3½%.
Makin lunak sjarat ini, makin kurang beban dari generasi2 j.a.d. Djadi kita tak mau mengulangi kesalahan djaman lampau.
Ada lagi perbedaan dengan djaman lampau, jaitu penggunaan pindjaman2 itu.
Sekarang penggunaannja kita usahakan setjara hati2.
Ada 3 matjam penggunaan, jaitu apa jang dinamakan:
BE.

1. untuk impor;

2. untuk projek2 pembangunan;

3. untuk pangan.

Apakah BE itu produktif? Bukankah BE itu dipakai untuk impor barang2 konsumtif? Apakah tidak lebih baik untuk projek2 pengairan, djalan2, listrik dsb.? Perlu kita ketahui, bahwa BE itu tentunja dipakai untuk barang2 jang perlu buat perekonomian kita. Jaitu kita pakai untuk impor spareparts, pupuk, obat hama, dsb. Ada djuga pertanjaan; apakah impor pangan itu produktif? Apakah itu tidak konsumtif? Ini djuga tidak sepenuhnja benar, sebab kalau kita tidak menggunakan pindjaman untuk impor pangan ∠ melalui bantuan pangan ini devisa kita bisa dipakai untuk hal2 lain jang lebih produktif.

Baik BE maupun pangan itu didjual oleh pemerintah dan hasilnja dimasukkan dalam Anggaran Belandja Pemerintah dan kemudian dipakai untuk anggaran pembangunan. Djadi anggaran pembangunan berupa rupiah itu asalnja dari pendjualan BE dan pangan. Dengan demikian bantuan luar negeri bukan hanja untuk mengimpor barang2 jang perlu, tetapi hasil pendjualannja djuga dipakai untuk pembangunan.

Inilah perbedaan2 antara pindjaman dulu dan pindjaman sekarang dan tjara2 penggunaannja kita tjoba supaja sebaik mungkin. Sudah barang tentu tidak selamanja berhasil, sebab ada sadja matjam2 hal jang mau disalahgunakan. Tapi kita tjoba mengurangi kemungkinan penjalahgunaan itu.

Misalnja dalam hal projek2. Projek itu kita teliti dahulu pakai feasibility study. Kalau betul2 dapat dipertanggungdjawabkan, barulah kita djalankan. Djangan hendaknja baru berupa gagasan sudah dibangun. Biasanja kita punja idee lalu tjari uang, sedang untuk mengkonkritkan itu adalah soal lain.

Demikianlah masalah mentjoba menambah inflow of capital ke Indonesia melalui bantuan luar negeri. Sudah tentu ada prinsip lain dengan bantuan luar

∠ kita terpaksa mengimpor dengan devisa kita. Sekarang dengan impor pangan

negeri itu, jaitu kita tidak ingin bantuan itun sebanjak mungkin, tetapi kita berusaha memperoleh bantuan luar negeri itu sesuai dengan keperluan kita. Sebab pindjaman harus dikembalikan.

Kalau produksi beras kita naik tidak perlu bantuan pangan. Kalau ekspor kita meningkat, kita kurangi pindjaman dari luar negeri.
Sekarang masalah menarik modal asing.
Undang2 No. 1 tahun 1967 sudah ada, kemudian ada berbagai matjam peraturan pelaksanaan. Peraturan2 pelaksanaan ini perlu kita peladjari, tak tjukup dengan undang2 sadja.
Dalam beberapa hari ini tersiar berita, bahwa penanaman modal asing lebih suka di Djakarta. Mengapa tidak ke daerah, dan apa sebabnja demikian.

Disalah satu suratkabar ada jang menanjakan pendapat Prof. Sadli apa sebab penanaman modal asing itu lebih suka di Djakarta dari pada di-daerah2. Masing2 kita dari daerah perlu menjelidiki apa sebabnja, perlu membuat diagnose jang betul mengapa tak suka didaerah lain ketjuali tentunja kalau disitu ada bahan2-nja seperti misalnja nikkel di Sulawesi. Karena di Djawa tidak ada nikkel, maka terpaksa disana. Tetapi industri2 lain, kenapa ingin disini. Kalau kita keluar kota Djakarta, kiri kanan djalan kita lihat ada industri2 baru. Ada Indomilk, ada Union Carbid, ada jang mau bikin*) ini-itu, semuanja ini perlu kita ketahui. Djuga ada perusahaan jang pusing kepala, karena tanahnja sebagian di Djakarta dan sebagian diluar Djakarta. Padahal tak perlu sakit kepala, toh sama2 Indonesia.

Banjak masalah2 seperti ini, djadi perlu kita tjari apa sebabnja. Djuga dengan modal asing ini tentunja kita ada kebidjaksanaan tertentu, jang pada pokoknja berpangkal tolak pada 2 pertimbangan:

1. kepentingan nasional;
2. perangsang untuk penanam modal, sebab itu bukan modal kita; untuk masuk sini harus ada perangsang.

Dilain pihak kita tidak mau didominasi oleh modal asing. Penanaman modal asing harus sesuai dengan kepentingan kita. Kita tidak mau kalau mereka itu lantas seenaknja sadja mengambil sesuatu dari sini, kita tak ada manfaat. Oleh karena itu ada berbagai matjam ketentuan. Tetapi sekali mereka itu kita beri izin, djanganlah dibikin susah. Lebih baik tidak kasi idjin daripada diberi izin separoh2. Ini dipersulit, itu dipersulit. Salah2 nama Indonesia nanti kurang baik dimata dunia, se-olah2 omongan kita tak bisa dipegang.

Oleh karena itu dalam penanaman modal itu ada berbagai matjam ketentuan. Kita perlu tahu ketentuan mengenai modal, ketentuan mengenai perpadjakan, ketentuan mengenai tenaga Indonesia jang harus dididik, dilatih dsb., ketentuan mengenai kebebasan mereka untuk menetapkan direksi, dsb.

Mengenai padjak, djangan lagi dipungut lain2 didaerah. Djangan sampai mereka itu nanti tanja2: mengapa dipusat begini, mengapa didaerah begitu dan lain2 lagi. Ini semua penting.

Kebidjaksanaan itu satu (nasional), dan semua perlu kita peladjari. Sekarang ini sudah banjak modal jang mulai masuk, dibidang pertambangan, kehutanan dan djuga dibidang industri. Sekarang sudah agak banjak bidang industri ini, tentu kita tetap hati2 djangan sampai industri kita sendiri terdesak. Dalam hubungan ini ada undang2 penanaman modal dalam negeri jang djuga perlu kita peladjari berikut peraturan2 pelaksanaannja. Perlu kita tahu kepada siapa bertanja mengenai hal ini, sehingga maksud kita untuk menggerakkan capital investment dalam negeri ini bisa dilaksanakan. Disitu ada berbagai matjam perangsang, dan tentu lebih baik dari pada perangsang untuk modal asing.

*) ada jang mau bikin karton.

Djadi sikap kita terhadap modal asing ini adalah sbb. Kita menarik modal asing, tetapi harus sesuai dengan kepentingan nasional kita. Sementara itu kita menutup penanaman modal asing, sehingga sedikit banjak akan timbul suatu keseimbangan jang sehat antara modal nasional dan modal asing. Ini tentu melalui suatu proses jang lama dan kita perlu memupuk proses ini.
Tentang masalah hubungan dengan luar negeri tadi saja sebut 3 hal:

1. perdagangan;
2. masalah hutang dan memasukkan modal ke Indonesia;
3. masalah badan2 internasional.

Dalam hubungannja dengan badan2 internasional, sebelum kita memasuki masa REPELITA kita djuga telah berusaha meratakan djalan dibidang pelebaran badan2 internasional ini. Pertama, kita kembali mendjadi anggota Bank Dunia dan IMF.

Sebagaimana diketahui, Bank Dunia dan IMF adalah dua badan internasional jang anggotanja adalah pemerintah2 didunia ini, ketjuali negara2 komunis. Hanja Jugoslavia jang mendjadi anggota. Tugas IMF adalah mengusahakan agar hubungan ekonomi, hubungan keuangan antar negara2 didunia ini bisa lebih lantjar dan membantu mengatasi masalah2 djangka pendek daripada anggota2-nja. Djadi kalau salah satu anggota mengalami kesulitan djangka pendek, maka ditjoba dibantu oleh IMF.

Tjontoh: negara jang dewasa ini mengalami kesulitan dalam bidang finansiil adalah Inggeris. Meskipun negara madju tapi mengalami kesulitan ekonomi, djadi memperoleh bantuan IMF.Djuga ada beberapa negara2 lain, tapi jang menondjol ialah Inggeris. Indonesia djuga mengalami masalah2 djangka pendek ini, kemudian mendapat bantuan dari IMF berupa pindjaman djangka pendek. Initerutama untuk mengatasi kesulitan didalam neratja pembajaran. Lain lagi dengan Bank Dunia. Bank ini adalah untuk djangka pandjang, mengusahakan membantu negara2 jang memerlukan modal untuk pembangunan djangka pandjang. Pindjaman itu bisa untuk ber-matjam2 projek ump. djalan, listrik, pengairan, pabrik2, dsb.
Selama waktu stabilisasi dan rehabilitasi kita banjak bekerdja erat dengan IMF. Kemudian IMF membantu kita dengan berbagai matjam hal. Djuga IMF seringkali ditanja pendapatnja oleh negara2 lain mengenai Indonesia, sebab negara2 lain tidak selalu bisa mengetahui keadaan jang sebetulnja di Indonesia. Djadi mereka menanjakan kepada suatu badan internasional dimana negara2 lain itu mendjadi anggota.

Kita ambil sebagai misal Belgia. Ia tahu sedikit2 tentang Indonesia, tapi dia bisa tanja pada IMF, oleh karena Belgia adalah anggota IMF.

Ini adalah salah satu djalan jang ditempuh sesudah kita mendekati masalah pembangunan dan lebih2 setelah memasuki periode pembangunan kerdja-sama kita dengan Bank Dunia mendjadi semakin erat. Oleh karena itu setiap kali kita batja disuratkabar bahwa Indonesia memperoleh pindjaman dari Bank Dunia.
Sampai sekarang Bank Dunia memberikan pindjaman 5 djuta untuk pengairan, kemudian 16 djuta untuk perkebunan, kemudian 28 djuta untuk perbaikan djalan2 jang tersebar diberbagai propinsi. Beberapa hari j.l. kita batja disuratkabar: Sekdjen Dep. PUTL ke Washington untuk membitjarakan pindjaman dari Bank Dunia sebanjak 12-13 djuta dollar untuk listrik. Sekarang Bank Dunia sedang menelaah bidang perikanan, kemudian ada irigasi lagi, kemudian bidang pariwisata, bidang telekomunikasi dsb.
Ini semua adalah langkah2 Bank Dunia membantu pembangunan kita, tetapi hubungan kita dengan Bank Dunia perlu diratakan djalannja sebelum REPELITA ini.

Demikianlah hal2 jang telah dilakukan selama tahun2 sebelum permulaan REPELITA. Hal2 didalam negeri dan hal2 dibidang internasional
Tadi telah dibitjarakan mengenai anggaran belandja, perbankan, tjara2 mengatur

ekonomi berdasarkan demokrasi ekonomi dsb., mengenai rehabilitasi prasarana. Dibidang internasional kita lihat masalah perdagangan, masalah permodalan dan keanggotaan di badan2 internasional.

Kembali pada masalah dalam negeri, ada usaha2 stabilisasi dsb., kemudian meningkat mendjadi antjang2 untuk pembangunan, jaitu kita lihat beberapa langkah dibidang anggaran pembangunan dan bidang perkreditan.

Pertama, mengenai anggaran belandja pemerintah kita bandingkan dengan anggaran belandja tahun2 1967, 1968, 1969.
Dalam 1967 anggaran belandja hampir seimbang, tetapi sebetulnja ada defisit walaupun ketjil.
Penerimaan kita dari 2 sumber, jaitu penerimaan dari dalam negeri dan dari bantuan luar negeri: hasil pendjualan BE dan apa jang kita peroleh dengan bantuan pangan. hasil pendjualan beras, tepung terigu dsb.
Penerimaan dari sumber dalam negeri ialah padjak, bea masuk, tjukai dll. Kemudian penerimaan dari bantuan luar negeri.
Ada 2 matjam anggaran: anggaran routine dan anggaran pembangunan. Dalam 1967 anggaran belandja hampir seimbang. Tetapi anggaran routine lebih besar dari pada penerimaan dalam negeri. Artinja, sebagian daripada penerimaan dan bantuan luar negeri kita pakai untuk anggaran routine, dan sebagian lagi untuk pembangunan. Dalam tahun 1968 kita madju selangkah. Anggaran betul2 seimbang, tak ada defisit. Karena penerimaan dalam negeri bisa menutup sepenuhnja anggaran routine, sehingga semua penerimaan dari bantuan luar negeri hanja dipakai untuk anggaran pembangunan. Inilah kemadjuan dibandingkan dengan tahun 1967.
Mudah2-an suatu ketika kita melihat anggaran belandja daerah jang seimbang, penerimaan daerah bisa menutup anggaran routine.

Kemudian tahun 1969 kita ingin madju selangkah lagi. Tahun 1969 tetap seimbang, tetapi tingkatnja melebihi tahun 1968, djadi djumlahnja lebih besar dari pada 1968. Bahkan penerimaan dalam negeri melebihi anggaran routine, sehingga akibatnja sebagian dari penerimaan dalam negeri kita pakai untuk anggaran pembangunan.

Kalau kita melihat gelagat selama kwartal I dan separoh dari kwartal II, kira2 kita bisa berhasil dan mudah2-an bisa berhasil. Disitu kelihatan kita tiap tahun madju selangkah. Dalam 1967 penerimaan kita tidak tjukup untuk menutup anggaran routine, tapi dalam 1969 ini penerimaan kita melebihi anggaran routine. Bukankah ini suatu kemadjuan?

Mudah2-an tahun 1970 lebih baik lagi, sehingga setapak demi setapak usaha pembangunan kita tidak se-mata2 tergantung kepada luar negeri tapi tjukup dari penerimaan routine kita.
Sekarang kita lihat djumlah anggaran pembangunan. Dalam 1968 anggaran pembangunan kita 35 miljard. Dalam 1969 anggaran pembangunan ada 2 matjam, jaitu anggaran rupiah dan anggaran jang berasal dari bantuan projek2. Bantuan projek2 ini datangnja dalam bentuk2barang2 modal, bukan dalam bentuk devisa.
Anggaran rupiah untuk 1969 berdjumlah 87 miljard, sedang dalam 1968 djumlah itu hanja 35 miljard.
Dalam kwartal I tahun 1969 telah disediakan 20,9 miljard. Dalam kwartal II disediakan 26 miljard, djadi semuanja 47 miljard dalam 2 kwartal. Ini berarti sudah melebihi anggaran pembangunan seluruh tahun 1968.

Ini langkah jang lebih madju lagi, dan kita harus berusaha setiap tahun ada langkah2 jang lebih madju. Ini semua dalam persiapan REPELITA dan mulainja pelaksanaan REPELITA tahun pertama. Kita lihat pula sebagai persiapan REPELITA usaha2 untuk memobilisir dana2 dari masjarakat. Tjaranja melalui perpadjakan

dan melalui perbankan dengan djalan deposito berdjangka. Dengan deposito berdjangka itu kemudian uang jang disimpan di Bank ternjata besar. Kita ingat, deposito berdjangka ini dimulai Oktober 1968 dengan bunga 6%. Sekarang bunganja 3%, dan djumlah jang terkumpul sampai dengan September 1969 sudah 27 miljard lebih.
Sebelumnja ada orang2 Indonesia jang menjimpan uangnja diluar negeri, sebab lebih pertjaja pada mata uang asing dari pada mata uang sendiri. Dalam keadaan inflasi, hal itu memang logis. Sekarang kita lihat orang mulai lebih pertjaja pada mata uang sendiri, mulai berani menjimpan uang di Bank.
Dalam 1966 hal demikian tak terbajangkan, walupun diberi 6% tak mau menjimpan, sebab tahu kalau dalam setahun nilainja akan merosot sekali. Dengan inflasi 650% memang itu sudah merosot. Kita melihat sekarang, njatanja uang jang disimpan diluar negeri mulai mengalir kembali ke Indonesia dalam deposito berdjangka ini. Sekarang djuga masih ada orang2 Indonesia jang punja uang diluar negeri, tetapi sudah mulai banjak jang masuk kemari.
Overprice ekspor dsb. mulai masuk, kepertjajaan pada rupiah mulai pulih. Memang usaha2 stabilisasi ekonomi, pengendalian inflasi itu tak lain tak bukan adalah usaha mengembalikan kepertjajaan kita pada mata uang sendiri. Kembalinja kepertjajaan itu berarti kita kembali pada diri sendiri. Bagaimana kita dapat melaksanakan pembangunan, kalau kita tidak pertjaja pada diri sendiri? Dan ini harus tertjerminkan pada mata uang rupiah kita.
Dengan deposito uang ini dan djuga uang2 lain maka mulai bisa diadakan kredit investasi, jaitu kredit jang diberikan oleh bank2 untuk djangka waktu 3-5 tahun untuk keperluan investasi dengan grace period. Sampai achir 1968 dan permulaan 1969 bank2 itu hanja memberikan kredit djangka pendek, jaitu 1 tahun. Tetapi mulai April j.l. mulai memberikan kredit investasi dengan bunga 1% sebulan. Hal ini bisa didjalankan, karena bank2 ini mendapat pindjaman dari bank sentral dengan bunga jang lebih rendah lagi. Kedua, sebagian dari anggaran pembangunan itu disalurkan ke bank2, hingga dengan demikian dapat dipakai untuk pemberian kredit investasi.

Inilah sumber2 untuk pembangunan, dan segala sesuatu harus dipersiapkan sepenuhnja sebelum kita mulai dengan REPELITA. Tidak ada guna membuat REPELITA, kalau tidak ada pembiajaannja.
Dan pembiajaan itu berasal dari luar negeri dan dari dalam negeri. Dari dalam negeri ada 2 sumber, jaitu dari anggaran belandja dan dari masjarakat. Dari masjarakat itu ialah dari simpanan perusahaan sendiri dan dari bank2. Ini semua kita persiapkan.
Suasananja kita persiapkan supaja orang lebih pertjaja dan dapat dimulai dengan pembangunan.
Dari luar negeri djuga ada 2 sumber, jaitu pindjaman2 djangka pandjang dan dari penanaman modal asing.
Sebentar lagi akan didirikan pabrik semen di Tjibinong. Ini dibiajai a.l. dari penanaman modal swasta joint dengan Indonesia. Tetapi sebelumnja harus kita persiapkan suasananja, iklimnja dsb. Djadi ini semua adalah langkah2 sebelum REPELITA.
Masalah rehabilitasi ekonomi sebelum REPELITA sebetulnja belum selesai, oleh karena itu sebagian REPELITA ini berbentuk rehabilitasi ekonomi. Misalnja: pabrik semen Padang perlu direhabilitir, sebab mesin2-nja kuno. Djuga mesin2 pabrik semen Gresik perlu segera ditambah supaja bisa ekspansi, sehingga nanti kapasitasnja dari 375.000 ton mendjadi kira2 500.000 ton setahun.
Djadi ada rehabilitasi, ada penjelesaian apa jang harus diselesaikan, ada ekspansi, dan ada jang kita bangun baru.
Itulah sifat REPELITA, dan djika kita melihat REPELITA setjara keseluruhan, maka REPELITA itu adalah suatu kumpulan dari rehabilitasi, ekspansi, modernisasi dan pembangunan baru. Mudah2an kalau REPELITA kedua nanti semuanja akan lebih baik.

Tetapi kita perlu realistis, madju setapak demi setapak. Nanti REPELITA kedua lebih baik lagi, REPELITA ketiga lebih baik lagi, dst.
Semuanja itu tergantung kepada apa jang dapat kita prestasikan sekarang ini. Membajangkan tahun demi tahun itu tak ada gunanja. Pokoknja kita harus realistis, dan untuk itu kita perlu memperbaiki jang ada sekarang ini, tjara2 kerdja kita, komunikasi dsb. supaja kita mengerti proses dan persoalannja. Banjak hal jang masih kurang baik, dan untuk itu perlu berusaha betul, perlu kerdja keras dan perlu ada pertukaran pikiran dan kita tjari pemetjahan masalah2.

THE IMPACT OF PUBLIC PROGRAMS ON POLICAL MODERNIZATION IN ASIA *

Hahn-Been Lee

I

Modernization is social revolution. For our working purpose, it can best be defined as a general social change.[1] In order to have some indications of the depth of the problem, it is useful to examine some of the Charac teristics of the change we observe across the Asian scene today[2].

1) Today, social change is constant and normal. Change has become the normal way of our life, although many of us don't like it and don't see it that way.

2) Change is rapid, very rapid indeed. A decade today sees more changes than a generation or even a century in the earlier history of our societies,man can live several scores of lives today.

3) In our societies, change is sequential in time. Any change has some chain-reactions over time. Once change occurs, the situation never goes back where it started. Change produces further changes.

4) Change has its consequence not only in time, but also in space. It has reverberating echo. A change that occurs in the eastern end of Asia has an immediate impact on the western corner of the continent. We have seen many instances of this nature in recent years.

5) In all our societies, the effect of change is cumulative. As social change surges, all the small waves at the earlier stages go into the bigger waves in the later stages. No period can escape the cumulative impact of the changes that had occurred in the previous periods, no matter how hard it may try to dissociate itself from the latter.

6) Change is being increasingly planned in our societeis. Partly due to increasingknowledge of what other societies elsewhere have attained in material and social life, partly because of prevalent desire to catch up with others most of our countries have adopted some sort of plans for systematic long-range development of our education, industry and agriculture.

7) As planned changes are introduced and implemented, there often arise unforeseen consequences which call for remedies with ever-increasing urgency. No time has been as full of tensions and sense of urgency as today in Asian societies.

* This essay is adapted from a theme lecture by author delivered at the Asian Conference on Church and Society held at the Academy House, Seoul, on October 11, 1967, with the title, "Political Aspect of Modernization-With General Reference to Asian Societies", and reprinted from the Korean Journal of Public Administration no.2 (1967), with permission of the author.

(1) For similar view of modernization, see Myron Weiner, "Political Modernization and Evolutionary Theory", in R. Barringer, G.L. Blanksten and R.W. Mack (eds), Social Change in Developing Areas (Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co.,1965), pp. 102-111.

(2) Wilbert E. Moore, Social Change (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963)

8) Finally and the most important point is that the kind of social change sweeping across Asia today gives birth to new social and political forces. In many of our countries, individuals and groups who have in the past been only marginal and therefore have not participated in the central stream of social and political life are coming out to the fore of the society. Unexpectedly and suddenly they exert strong political influences and play new roles as emerging elite groups.

These are only a partial list of general characteristics of social change in our societies. Now let us consider the politically signiffcant aspects of modernization.

II

Too often modernization has been approached from an external view-point, with emphasis on the external impetus which initially set in the change. From the point of view of political modernization, however, the internal process of germination of change is more important. It is important to note that social change, however it may have been brought about at the beginning, engenders new social forces over a certain span of time, be it a decade, a generation, or a century. Time dimension comes in as a factor in the modernization process[3]. New forces do not emerge overnight, for in any society there exist traditional forces that are usually inimical to such development. But even traditional power elites do something in the face of change, without always knowing what they do, far less what the consequences of what they are doing will be. Under the pressure of some nww ideologies or in the aftermath of some general social event or catastrophe, or at the behest of some foreign influences, the authorities adopt, often with half-hearted enthusiam, some social and economic programs. These may include universal education, agrarian reform, industrial development program, trade liberalization, defense build-up, etc.

These programs are usually perceived by the implementing authorities as merely isolated measures. Few realize, however, the political implication over time of the particular program which they introduce.

Every public policy or program is by nature political. But few recognize this. This is because few politicians and administrators see this point, or because, even if they saw it, it is neither socially acceptible nor political ly feasible to present the case that way.

At any rate, new public programs do create, wittingly or unwittingly, new social and political forces, and, over time, these new forces begin to exert their unforeseen but nautral influences. When they emerge, they represent new political thrusts[4].

In this regard, I do not espouse the theory of some contemporary Western thinkers[5] who maintain that the kind of modernization that is taking place in many developing countries at present is "exogenous", that is, caused by foreign influences, as against that brand of modernization which took place in Europe a few centuries ago which was, in their term endogenous, that is, born internally. My own thinking is that the really important stage of modernization is always endogenous and that such endogenous change occure in any déve-

(3) John G. Gunnell, Time and the Concept of Development and Hahn-Been Lee, Developmentalist Time and Leadership in Developing Countries. Both CAG/ASPA Occasional Papers, Bloomington, Indiana, 1965.
(4) For an illustration of such development see my book, Korea: Time, Change, and Administration (Honolulu: East-West Center Press, 1967)
(5) Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries (Boston: Houghton Mifflin Co.,1964). pp. 38-42.

loping society, including the Asian societies, in the process of, and as the consequence of some public or private programs which might have originally been influenced from the outside. The seed may have been brought in, but the germination occurs only in the domestic soil. In modernization, there is no basic difference between the East and the West.

A critical problem arises in this process of unwitting creation of new social and political forces. It is the problem of conflict of orientation. This arises principally because of the gap between two strata, i.e., between the existing power elites who are "coerced" to introduce new programs, on the one hand, and the new elements who emerge in the process of the unfolding of the programs thus introduced, on the other.

Such conflict may be more acute in Asia societies, than elsewhere, be - cause of the deeply-rooted traditional values and institutions.

Social upheavals and political convulsions occur when the new forces formed in the process of underlying social change are not adequately absorbed into the on-going system and such inadequate absorptions recur and are accu- mulated. We often call this overt aspect of upheaval "revolution" but it is only the surface: the real revolution is more deeply rooted, and flows in a wider stream than we realize[6].

III

We shall now consider why this gap in the absorption of new social forces into the political process occurs. First of all, this gap represents the exis tence in most developing polities of Asia of two layers of political institu tions. One is the layer of formal political institutions, and the other is that of real political institutions. The former represents such institutional structures as the chief executive, bureaucracy, legislatures and political parties which havei in most cases been transplanted from Western societies and which form the formal political apparatus in the respective countries. The latter includes, in addition to traditional social institutions, such emerg- ing institutions as universities, press, army, labor, business and religious organizations. In some cases, formal institutions are also real, that is,they possess real power. Bureaucracies in many Asian societies are the case in po int. They are at once formal and powerful. Legislatures and political parties, however, are more formal than real in many countries. In contrast the so-call ed non-political forces are becoming increasingly real forces to be rechoned with in the political scene, as many and profound changes occur.

Thus, in many countries, although there exists formal separation of pow- er between the executive and legislative branches of the government, the real ruling power is concentrated u in the hands of the chief executive and or the bureaucracy[7]. Similarly, in the realm of political party, a government party is usually accompanied by one or more opposition parties. But in actuality , often more amorphous groups, such as intellectuals, the military and business men tend to become the real sponsors or opponents of particular regimes.

There are reasons why some of the formal political institutions in our societies are merely formal. Politics implies power. Power draws people, peo- ple with relatively high degree of power motivation. But these who are rela -

(6) For systematic treatments on the concept and classification of revolution, see James C. Davies, "Toward a theory of Revolution", American Sociological Review, Vo. 27, No. 1 (February, 1962), pp. 5-19; and Chalmers Johnson, Revolution and the Social System (Stanford; The Hoover Intistution on War, Revolution, and Peace, Stanford University, 1964)

(7) Fred W. Riggs, The Political Structures of Administrative Development: Some Tentative Formulations, (CAG Occasional Paper, 1967)

tively more power-motivated in most Asian societies are relatively more traditionally-oriented people. In general, they have vested interests in the sta tus quo of the society. They are not in favor of change. At the initial stage of political development, however, these people go into politics and assume leading positions in the formal political structure.

To the contrary, those who are in the non-political groups are relatively more marginal people. They are the individuals who are not regarded as deseving accesssto power and therefore not supposed to be powerful. Thus denied ready access to more socially accepted channels of power, they go at first in to the "non-political" institutions. They are more sensitive to change, more in favor of change. Many of them have vested interest in change. For this rea son, although they are not regarded as "political" groups, yet from the broad perspective of political modernization, they often possess great potentials as modernizing political elites.

Once this reality of politics of modernization is realized, then the critical problem of political modernization is less the problem of designing a legal structure of government than that of identifying and integrating formal and real political institutions for the purpose of modernization.

IV

Intergration of political institutions involves integrating values, both new and old, Here we have an obvious conflict. On the one hand progress requires acquiring new values, whereas stability and order requires preserving old values. As the goal of modernization is a sustained orderly progress,both of these requirements must be met.

The first requirement of political modernization is to absorb progressive elements in the sicdety[8]. This involves above all releasing the energy of the new generation particularly, in whatever social spheres they may be found. Adequate and timely provision of channels of mobility, vertically and laterally, helps the process of absorption of the young generation.

Creation of new values requires creating and developing new institutions, which instill and cultivate new values over a sustained period of time. It takes time for viable institutions to develop in education, industry, legal system, political organization. This is particularly sure in the case of a comprehensive institution like democracy. Institution building must be approached with an adequate time span. Too often people introduce new political institutions modeling after some "ideal types" in developed countries, and get irritated the first sign of their maladaptation to the indigenous conditions. The forethought and preparation of these ill-advised imitators are matched by their impatience and lack of conviction.

When a network of new institutions such as constitutional government, universal suffrege, public education, family planning, industrial development and the like are introduced, the new values requisite in operating this cotery of institutions cannot be immediately shared by the active elites of the day who would be already imbued with traditional values. They may pay lip-service to the new goals, but they would act differently. But as the factor of time comes into play, the new generation that grows up relatively imbued with NEW values inherent in the newly-introduced institutions, manifests relatively greater concern for the new values and comes to gradually espouse them. When they perceive that the older generation pays too little attention to the new values and pays only lip-service to the latter, manifestation of their

(8) For absorption theory, see S.N. Eisenstadt, Moderinzation: Protest and Change (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966).

concern can take explosive forms. The task of integration is to minimize the upeabals that may arise under such circumstances and facilitate a process of orderly absorption of such new energies into the on-going system.

A corollary of this is mobilization of legitimate traditional forces for the cause of modernization. We often call this quality charisma[9]. Charisma is the product of recognition of some proven quality and performance in the past. When judiciously mobilized and applied, charisma mitigates pains of moderniza tion, sanctions innovation, and facilitates adoption and diffusion of new i-deas. In the interest of modernization and institutional integration, proper use of valuable resources of the past is essential and highly desirable for creation of a climate of ligitimacy, stability and solidarity which are so much required for an orderly modernization[10].

To summarize, the essence of political integration is nothing but inte - gration of both new and traditional social energies. It involves, first of all, recognition and idenfification of the relavant energies as valuable re-sources for building a new future. It furture entails bringing together or mobilizing from among both these broad groups those elements which are inter-ested in devoting their energies to meet constant change. In order that these often conflicting social forces may come into a constructive union, a larger horizon has to be created, a larger framework which they become willing to enter together. Question remains, who creates such new horizons and frameworks? It boils down to the problem of leadership, no less than the problem of crea tive political leadership.

V

This leads us to some concluding remarks on the role of political leader ship in modernization and the qualities of creative leadership. As an increas ing number of thinkers[11] on political development point out these days, no new state can modernize itself and become and remain democratic in the present century without an elite of force of character, intelligence, and high moral qualities. The role of political leadership lies in channeling the nation's talents, energies and resources to the task of modernization with a view to making the process secure and shortening the time required for transition from traditional to modern status.

The qualities that leadership must possess in order to channel and mo - bilize nation's resources are many, but I shall try to identify some lakient ones[12].

First, political leadership must have vision, vision of the future. Vi-sion opens up new horizons and new futures. Future has possibility and free-dom. If opportunities can be clearly shown to the people, future can embrace all forces, both new and old. Toward a larger future, existing conflicts can

(9) For a treatment of various definitions of charisma, see Reinhard Bendix, "Reflections on Charismatic Leadership," in Asian Survey, Vol. VII, No. 6, (June, 1967), pp. 341-352.

(10) Warren F. Ilchman and R.C. Bhargava, "Balanced Thought and Economic Growth," Economic Development and Cultural Change, XIV, No. 4 (July, 1966), 385-399. See also Marion J. Levy, Jr., "Rapid Social Change and Some Special Implications for Modernization, in the Report of the International Conference on the Problems of Moderni-zation in Asia, at Asiatic Research Center, Korea University, June 28- July 7, 1965. pp. 655-664.

(11) Edward Shils, Political Development in the New States (The Hague: Mouton C., 1962), p.86.

(12) Philip Selznik, Leadership in Administration (New York: Harper & Row, 1957).

be resolved.

Second, creative leadership searches for innovational elements form among potential sources. It sees men in a different light, sees them in their poten tialities. Such a new outlook on men enables the leader to locate, recruit and promote innovators and reformers for modernizing roles.

Third, a creative leader is an educator in the broadest sense of the word[13]. He releases energy and elicits sacrifices for the common goal. He builds and imbues purpose. He transforms men and women from neutral bodies in to participants who have a peculiar sense of commitment and mission. To build up national purpose, the political leader must not only dream a great dream but also infuse day-to-day behaviour with long-run meaning by setting examples and find modes of communication that will inculcate such national purpose.

Finally, creative political leadership must pave and plant trust. Leader ship must create conditions under which innovation and enterprise can thrive. It must create a flexible and secure climate so that free resources can be displayed and accumulated. To elecit spontaneous trust leadership must possess legitimacy which means a state of mind of the people that the leadership deserves their natural support. And in order to inspire such spontaneous support the leadership must have its foundation upon morality. This is the foundation for creating conditions that will make possible in the future what is excluded in the present. As CONFUCIUS observed long ago, among the three essentials of good government, which, according to this oriental sage, are food, weapons and people's trust, people's trust is the most important. Needless to say this moral foundation is as necessary for political modernization in the present day Asia as in the time of Confucius.

(13) John M Gaus, "A Theory of Organization in Public Administration", in John M. Gaus, M.E. Dimock, and L.D. EWhite, The Frontiers of Public Administration (Chicago: Chicago University Press, 1936), pp. 90-91.

KONSEP. STRUKTUR DAN STRATEGI PEMBAHARUAN ADMINISTRATIF

Sondang P. Siagian

Konsep Pembaharuan Administratif

Selama seperempat abad terachir ini banjak diantara negara2 Asia jang mengalami perobahan jang sangat tjepat dibidang sosial, ekonomi dan politik. Dalam proses perobahan itu banjak diantara negara2 tersebut jang telah berhasil merealisir pembangunan dibidang sosial dan ekonomi, akan tetapi banjak pula jang masih mengalami kegontjangan2 dibidang sosial dan politik. Pada abad perobahan ini, administrasi negara di Asia belum ditandai oleh imaginasi dan adaptibilitas.

Sering terdjadi administrasi negara dianggap hanja sebagai suatu disiplin ilmiah jang tidak ada hubungannja dengan proses pembangunan nasional. Atau sering pula administrasi negara itu dipandang hanja sebagai suatu alat untuk memelihara ketertiban dan ketenangan. Oleh karenanja administrasi negara sering dipisahkan dari proses perobahan jang terdjadi dalam masjarakat dalam mana administrasi negara itu "bergerak".

Tantangan hebat sebagai akibatnja perobahan waktu jang tjepat telah mengakibatkan para ahli administrasi negara untuk menilai kembali peranan administrasi negara dalam proses pembangunan nasional sesuatu bangsa dan negara. Dus, lahirnja administrasi pembangunan sebagai suatu orientasi baru dalam bidang administrasi negara. Hal ini sesungguhnja terdjadi tidak hanja di Asia akan tetapi djuga dibenua lain. Dengan perkataan lain, suatu proses "rethinking" dalam administrasi negara sedang terdjadi.

Dalam hubungan rethinking tersebut dengan pembangunan nasional, suatu masalah lalu timbul, jaitu masalah pelaksanaan pembaharuan administratif (administrative reform). Masalah pembaharuan administratif itu timbul karena timbulnja pertanjaan2 sebagai berikut:

1. Apakah birokrasi pemerintahan jang bekerdja setjara tradisionil itu, mampu menghadapi perobahan jang sedang terdjadi dibidang sosial budaja, ekonomi dan politik?

2. Apakah birokrasi pemerintahan dalam suatu negara telah menjesuaikan diri dengan pembangunan nasional jang mendjadi tudjuan antara bagi setiap negara dewasa ini dalam rangka mentjapai tudjuan achirnja?

3. Apakah fokus perhatian tidak sebaiknja dialihkan dari hanja sekedar pembinaan sistim status quo kepada partisipasi jang aktif dalam proses pembangunan?

4. Apakah perhatian jang lebih besar tidak perlu diberikan kepada aspek innovatif dari administrasi pemerintahan?

Dapat dikatakan bahwa pemikiran mengenai pembaharuan administratif telah timbul sebagai refleksi daripada usaha perbaikan terhadap dua aliran pemikiran tentang administrasi negara di negara2 jang terbelakang. Salah satu aliran pikiran ini ialah sebagai akibat daripada adanja kenjataan bahwa sebahagian besar negara2 jang terbelakang telah dan/atau sedang melaksanakan pembangunan jang menjeluruh dibidang ekonomi sedjak berachirnja Perang Dunia ke-II jang lalu. Sering terdjadi bahwa rentjana pembangunan dirumuskan tanpa memberikan perhatian jang tjukup kepada tjara2 implementasi daripada rentjana tersebut.

Praanggapan (assumption) jang sering ada ialah bahwa djika dalam proses pelaksanaan timbul kesulitan, itu bukan lagi mendjadi tanggungdjawab para perentjana. Jang bertanggungdjawab adalah kaum politisi dan para birokrat. Djelas bahwa pandangan ini adalah pandangan jang keliru. Dalam pada itu kiranja para perentjana telah semakin menjadari bahwa assumpsi jang demikian tidak tepat.

Effek positif perobahan sikap para perentjana itu ialah bahwa mereka -- para perentjana ekonomi itu -- sudah memberikan perhatian jang wadjar terhadap aspek implementasi -- dus aspek administratif -- daripada suatu rentjana. Seorang ahli perentjanaan ekonomi pernah berkata: "Implikasi administratif dari pembangunan jang berentjana ternjata lebih mendalam dan mempunjai pengaruh jang lebih luas daripada dugaan sebelumnja".[1]

Keterlambatan melaksanakan pembaharuan administratif dipengaruhi pula oleh suatu assumpsi lain jang dikaitkan dengan programma bantuan luar negeri terhadap administrasi negara jang diberikan baik oleh PBB dan/atau negara2 jang sudah "madju" kepada negara2 jang terbelakang. Assumpsi ini ialah bahwa djika tehnik2 management jang terbaru -- seperti klassifikasi djabatan, performance budgeting dan Organisasi dan Methode (O & M) -- telah "dipindahkan" kenegara2 jang terbelakang itu, perbaikan2 dibidang administrasi akan segera dapat direalisir. Hal inipun adalah suatu assumpsi jang tidak tepat.[2] Malahan sering merupakan bahan kesangsian -- baik oleh negara sipenerima bantuan maupun oleh para ahli jang dikirimkan oleh negara pembantu -- apakah adopsi dan "pemindjaman" tehnik2 demikian akan mendatangkan hasil jang diharapkan. Tehnik2 baru jang demikian hanja akan ada manfaatnja djika *ditrapkan melalui proses adaptasi dan bukan adopsi*. Kemanfaatan itu hanja akan ada bila faktor2 ekologis diperhitungkan dengan matang.[3]

Rethinking jang demikian sesungguhnja mentjerminkan adanja proses pematangan dalam tjara berfikir dan bertindak dalam bidang administrasi dinegara2 jang terbelakang. Rethinking jang demikian telah mendjadikan tokoh2 administrasi (administrative elite) dinegara2 terbelakang itu lebih innovatif sifatnja dalam melakukan tugasnja, baik tugas2 jang bersifat "routine" maupun--dan terutama, tugas2 jang berhubungan dengan pembangunan nasional.

Memang innovasi merupakan induk daripada pembaharuan. Itulah sebabnja mengapa semakin banjak para ahli administrasi negara jang memikirkan aspek2 innovatif daripada administrasi negara itu. Richard LaPiere, misalnja, mengatakan bahwa suatu innovasi adalah suatu ide untuk menjelesaikan suatu kegiatan /pentjapaian tudjuan sosial dengan tjara jang baru atau sesuatu tjara untuk mentjapai tudjuan sosial jang baru pula.[4]

Ide atau serangkaian pola ide mungkin terlihat sebagai suatu alat jang baru, atau perlengkapan jang baru, prosedure baru, bahan jang baru atau mungkin pula sebagai suatu tempat jang baru jang tadinja tidak diketahui oleh manusia, sebagai pola baru untuk bertindak dan mungkin djuga sebagai suatu konsepsi atau kepertjajaan baru.

Apapun wudjudnja, innovasi terdiri dari pentjiptaan sesuatu sikap mental jang belum pernah ditjiptakan sebelumnja jang memungkinkan hal2 jang baru dapat dilaksanakan.

Selandjutnja H. B. Barnett, seorang pengarang buku jang berdjudul "Innovation" -- jang kini sudah mendjadi "klassik" -- mengindentikkan innovasi dengan tanggapan jang berbeda-beda dari masing2 individu terhadap perobahan2 jang bersifat universil dan oleh karenanja menekankan pentingnja ke-universalitasan daripada kemampuan2 innovatif.[5]

Barnett berkata bahwa perobahan2 adalah fenomena jang bersifat universil. Manusia mempunjai kapasitas jang tidak terbatas untuk memberikan tanggapan jang berbeda-beda terhadap sesuatu hal (objek).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pengertian jang berbeda-beda sesungguhnja setiap manusia adalah seorang "innovator". Jang penting ditjatat disini ialah bahwa innovasi berarti pentrapan ide2 baru terhadap usaha2 organisasi tanpa memperhitungkan setjara chusus dalam bentuk apa innovasi tersebut terwudjut dan bahwa setiap orang didalam organisasi mempunjai potensi untuk mendjadi seorang innovator.

Tjara berfikir jang demikian mempunjai implikasi2 jang djelas terhadap proses pemikiran administratif oleh karena ide2 baru dapat ditrapkan dalam berbagai bentuk terhadap berbagai-bagai fase programma2 administratif, organisasi dan prosedure kerdja.

Dengan perkataan lain kreatifitas dan innovasi dalam administrasi tidak membatasi kemungkinan2 pentrapannja; akan tetapi dalam pada itu disadari bahwa ada kemungkinan bahwa suatu proses baru atau konsepsi jang baru dapat ditrapkan terhadap suatu situasi tertentu. Dalam hubungannja dengan proses administratif, pemberian nasehat, misalnja, adalah lebih penting daripada pelemparan masalah2 kepada orang lain. Djadi anggapan bahwa pemikiran hal2 baru mendjadi "monopoli" seseorang didalam organisasi adalah pendapat jang tidak tepat.

Perbedaan antara Innovasi dan Reformasi.

Sekarang pertanjaan jang dapat timbul ialah: Apa sebenarnja perbedaan antara innovasi dan pembaharuan? Literatur mengenai teori2 innovasi tidak memberikan terlalu banjak perbedaan jang eksplisit antara kedua konsep tersebut, tetapi petundjuk2 tentang adanja perbedaan itu banjak terdapat.

Kalau prototipe2 pembaharu seperti Marthin Luther dan Woodrow Wilson dipeladjari, maka akan terlihat adanja suatu kwalitas dasar dari seorang pembaharu (reformer), jaitu kwalitas kemauan untuk menemukan ketidakberesan dalam lingkungannja dan menjerang serta memperbaiki ketidakberesan tersebut.

Mungkin faktor nilai jang dianut oleh seseorang mempunjai pengaruh dalam hal ini dan ada kemungkinan seseorang akan mengatakan: "Tidak, hal ini tidak tjukup baik, tentu ada sesuatu jang lebih baik lagi". Keinginan untuk memperbaiki ini dapat merupakan suatu pertanda jang baik jang membedakan pembaharuan dan innovasi. Telah terlihat bahwa innovasi -- jang dianut oleh Barnett-- bebas dari pertimbangan2 sosial budaja atau nilai2 sosial jang biasanja terlihat dalam tindakan2 jang bersifat innovatif.

Apabila aksentuasi terhadap nilai diterima sebagai suatu tanda daripada suatu pembaharuan jang membedakannja dengan innovasi, lalu sekarang dapat diberikan definisi "administrative reform" sebagai berikut:

> **Pembaharuan administratif adalah suatu usaha untuk mentrapkan ide2 baru dan kombinasi daripada ide2 baru kepada suatu sistim administratif dengan kesadaran untuk memperbaiki sistim tersebut dalam rangka usaha pentjapaian tudjuan pembangunan nasional setjara positif.**

Pembaharuan *Administratif dan Pembangunan Nasional*

Sekarang timbul pertanjaan: Dalam bentuk tindakan2 njata apakah pembaharuan administratif terdjadi apabila pembaharuan administratif tersebut dihubungkan dengan tudjuan2 pembangunan nasional?

Pembangunan sebagai konsep jang "goal-oriented" menundjukkan bahwa pembangunan itu merupakan pertumbuhan dan perobahan jang berentjana dalam berbagai aspek kehidupan bangsa -- politik, ekonomi, sosial budaja dan administratif-- dalam rangka nation-building.[6]

Djika demikian halnja, timbul pula pertanjaan: Apakah arti daripada pembaharuan administratif dalam hubungannja dengan pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka nation-building, menurut konsepsi pembaharuan administratif jang telah diberikan diatas?

Ide2 jang mempengaruhi timbulnja usaha2 pembaharuan administratif dapat digolongkan kepada lima golongan besar.

Pertama: Penekanan baru (new emphasis) terhadap programa2 kerdja;

Kedua : Sikap2 jang berobah terhadap "langganan" pemerintah serta para anggota daripada suatu birokrasi pemerintahan;

Ketiga : Perobahan2 jang terdjadi dalam bentuk2 intern (internal styles) dari suatu administrasi jang menudju kepada perbaikan kommunikasi dan management jang bersifat partisipatif.

Keempat: Penekanan jang lebih besar terhadap penggunaan sumber2 dengan lebih effisien dan ekonomis;

Kelima : Kurangnja penekanan terhadap approach jang statis terhadap tjara kerdja jang bersifat routine dan legalistis.

Dengan demikian djelas bahwa sasaran pembaharuan administratif adalah peningkatan setjara riil daripada "performance capacity" dari seluruh apparat pelaksanaan serta peningkatan effisiensi kerdja dalam rangka menundjang kegiatan2 pembangunan nasional.

Struktur Pembaharuan Administratif

Oleh karena pentrapan daripada ide2 baru dan kombinasi2 baru daripada ide2 tertentu terhadap administrasi negara, pembaharuan administratif berarti pentrapan daripada nilai2 baru dan tjara2 bertindak baru. Hal2 ini, apabila telah diintrodusir kepada suatu organisasi, harus dipertahankan dan dikembangkan sehingga nilai2 baru serta tjara2 bertindak jang baru itu diterima oleh orang2 jang dipengaruhi oleh ide2 dan nilai serta tindak-tanduk jang baru tersebut.

Oleh karena itu pembaharuan administratif tidak dapat diselesaikan hanja dengan memperkenalkan sesuatu pandangan jang dipindjam dari negeri lain, kebudajaan lain atau tempat dan waktu jang lain. Sebaliknja, pembaharuan administratif merupakan suatu proses, suatu proses jang kompleks dan jang pengaruhnja kelihatan hanja pada batas waktu tertentu sadja. Hal ini adalah disebabkan oleh adanja sekelompok variabel jang terlibat didalam setiap kegiatan pembaharuan, apakah pembaharuan itu berada pada suatu ruang lingkup jang besar atau jang ketjil.

Seseorang dapat mengenal paling sedikit tiga kategori jang luas dari variabel2 pembangunan, jaitu:

1. Sifat hakiki daripada pembangunan itu sendiri;
2. Agen2 pembaharuan;
3. Lingkungan didalam mana administrasi itu bergerak.

Sifat Hakiki Pembaharuan Administratif.

Sifat hakiki daripada suatu pembaharuan administratif dibatasi oleh sub2 variabel sebagai objeknja dalam arti isi pembaharuan itu, kompleksitas pembaharuan, pada tingkat mana pembaharuan itu ditrapkan dan ruang lingkup dari projek pembaharuan jang dilaksanakan. Ini adalah suatu rangkaian sub2 variabel jang sangat fleksibel jang berhubungan erat dengan strategi dan pelaksanaan

pembangunan.

Agen2 pembaharuan dibatasi pula oleh sifat2 dari pembaharu itu. Disamping itu agen2 pembaharu itu dibatasi pula oleh struktur intern daripada organisasi jang memelopori dan mengatur kegiatan2 pembaharuan serta instansi2 jang berhubungan erat dengan lembaga pelopor tersebut.

Lingkungan adalah suatu faktor jang bersifat extern bagi suatu pembaharuan administratif. Lingkungan adalah keadaan sekeliling dengan berbagai sifat, bentuk dan impactnja terhadap pembaharuan itu. Variabel2 lingkungan jang terpenting adalah:

1. Struktur politik jang terdapat pada sesuatu negara, terutama hubungan antara agen2 pembaharu dengan para pemimpin politik.

2. Waktu pada waktu mana pembaharuan dilaksanakan termasuk kondisi2 sosial budaja, politik setjara umum dan tahap pembangunan ekonomi jang telah ditjapai.

Untuk kembali kepada sifat hakiki pembaharuan--dalam pembahasan jang lebih terperintji--hal2 jang berikut ini dapat didjelaskan. Pada beberapa dasawarsa jang lalu, banjak negara jang terbelakang, pembaharuan administratif terutama telah dihubungkan dengan fungsi2 staf seperti fungsi kepegawaian, anggaran dan O & M. Dengan perkataan lain, tehnik2 dan prosedure administratif merupakan sasaran utama. Tidak banjak projek2 pembaharuan jang dipikirkan dalam hubungannja dengan programma2 jang bersifat substantif atau instansionil.

Dalam hal ruang lingkup pun pembaharuan2 administratif telah terutama dihubungkan dengan perobahan2 jang spektakuler atau menjeluruh, seperti klassifikasi djabatan, jang mempengaruhi seluruh organisasi pemerintahan atau, tjontoh lain, memperkenalkan sistim "performance budgeting". Usaha2 jang ketjil dalam memperbaiki organisasi2 pemerintahan sangat kurang mendapat perhatian dan hal2 tersebut sering dianggap sebagai pembaharuan administratif.

Sebagai akibat daripada approach jang demikian, banjak usaha jang sesungguhnja akan mempunjai pengaruh besar dibidang pembaharuan mendjadi kabur dan tidak nampak sama sekali. Pola2 berfikir jang sering terdjadi mengenai objek dan ruang lingkup daripada pembaharuan administratif djuga menempatkan tanggungdjawab untuk mengadakan pembaharuan itu kepada suatu lembaga pemerintahan pada tingkat pusat seperti Kantor Urusan Pegawai, Direktorat Djenderal Anggaran, Kantor Pembelian Pusat dan sebagainja.

Dengan perkataan lain, prakarsa departemental dan daerah djarang mendapat pengakuan. Akan tetapi achir2 ini pandangan jang demikian sudah banjak berobah. Programma2 jang bersifat substantif serta projek2 jang dilaksanakan oleh organisasi2 jang tidak berada dipusat dan tidak berruang lingkup menjeluruh sudah semakin dipandang sebagai tindakan pembaharuan.

Tambahan pula lembaga2 jang berketjimpung didalam innovasi sudah menerima semakin banjak perhatian dan dipandang mempunjai pengaruh2 jang luas dibidang pembaharuan itu. Pilihan2 terhadap objek, daerah dan ruang lingkup daripada pembaharuan telah mendjadi semakin sistematis.

Pilihan2 terhadap objek, daerah dan ruang lingkup pembaharuan itu sesungguhnja berhubungan erat pula dengan dua variabel besar lainnja, jaitu agen2 pembaharuan dan lingkungan masjarakat. Interrelasi antara ketiga variabel tersebut akan dibitjarakan pula dalam karya ini.

Agen2 Pembangunan dan Pembaharuan.

Seorang pembaharu (reformer) merupakan variabel jang paling penting didalam suatu usaha pembangunan/pembaharuan administratif. Bagaimana dengan kep-

ribadiannja? Pengetahuan serta pengalaman apa jang dibawanja kepada projek jang sedang dilaksanakan? Dukungan apa jang ia dapat peroleh dari orang2 lain didalam organisasi dimana dia bekerdja? Apakah didalam organisasi tersebut terdapat sekelompok agen2 pembaharu atau tidak? Djika ada, bagaimana orientasi mereka sebagai suatu kelompok? Apakah mereka itu mempunjai ide2 jang didasarkan kepada faktor2 "kepribumian" (indigenous)? Atau apakah ide2 mereka didominir oleh pandangan2 jang bersumber dari "luar"? Berapa kuatkah kelompok itu dalam keseluruhan struktur organisasi jang bersangkutan? Dimanakah letak dan kedudukan serta bagaimanakah status dari lembaga pembaharu dalam keseluruhan struktur organisasi pemerintahan? Pertanjaan2 inilah jang perlu ditanjakan dalam hubungannja dengan agen2 pembaharuan.

Kasus2 pembaharuan di Asia--dan demikian djuga diberbagai wilajah dunia menundjukkan bahwa orientasi daripada kelompok pembaharu ini amatlah pentingnja. Misalnja, suatu orientasi jang tjenderung kepada orientasi pengawasan diantara kader2 pembaharu jang dipusatkan kepada suatu badan pemerintah pusat, tjenderung untuk mematikan sendiri tudjuan daripada pembaharuan jang mereka sedang laksanakan.[7)]

Sumber daripada ide2 pembaharuan djuga sangat penting artinja. Memang benar bahwa dinegara2 terbelakang pengaruh daripada suatu usaha pembaharuan sungguh2 berakar dan bertumbuh pada suatu suasana kepribumian. Nasehat dan ide2 baru harus bersumber dari dalam negeri sendiri.[8)] Hal ini menuntut adanja suatu organisasi jang telah mengetahui seluk-beluk daripada serta pentingnja kegiatan2 pembaharuan itu dalam rangka pembangunan nasional.

Pembaharuan memerlukan sedjumlah besar agen2 pembaharuan. Seorang pemimpin jang kuat jang didukung oleh pengaruh dari luar tidak tjukup. Seseorang, atau sesuatu kelompok, jang memelopori kegiatan2 pembaharuan harus mempunjai pendukung2 setjara intern untuk mengikuti kepemimpinannja. Hal jang demikian menuntut adanja suatu latihan dan pengadaan tenaga kerdja jang sistematis. Hal ini berarti pula bahwa adanja suatu kebutuhan pada setiap organisasi pemerintahan jang dirasakan oleh setiap orang. Dan semakin banjak organisasi jang merasakan pentingnja pembaharuan itu semakin baik.

Suatu projek pembaharuan jang tidak memiliki kekuatan2 intern kiranja dapat diramalkan akan mengalami kegagalan2. Suatu faktor jang mempunjai pengaruh jang besar terhadap struktur intern daripada suatu lembaga pembaharu ialah kebudajaan, birokrasi dari negara jang bersangkutan.

Dengan perkataan lain dapat ditanjakan: Birokrasi jang bagaimanakah terdapat dinegara jang sedang melaksanakan pembaharuan itu? Apakah birokrasi itu peka terhadap perubahan atau apakah birokrasi itu tjenderung untuk menolak perobahan dan ide2 jang bersifat innofatif?

Dalam banjak negara jang terbelakang, terutama negara2 jang baru sadja memperoleh kemerdekaannja setelah terdjadjah sekian lama, suatu situasi jang sering terdapat ialah bahwa para anggota birokrasi itu diperlukan atas dasar senioritas semata-mata. Oleh karenanja banjak jang memperoleh kedudukan2 baru sebagai akibat daripada kemerdekaan jang baru diperoleh.[9)]

Dalam suatu sistim jang demikian, golongan2 tua--jaitu mereka jang telah menduduki posisi2 tertentu pada djaman pendjadjahan--diberikan kedudukan2 tinggi setelah mereka sering menderita suatu "penjakit" inferioritas djika dibandingkan dengan mereka jang didalam masjarakat telah memperoleh kedudukan jang tinggi dan kemudian mendjadikan kepegawaian negeri sebagai kariernja.[10)]

Dapat pula timbul suatu keadaan dimana golongan tua "takut" kepada golongan muda jang berpendidikan lebih tinggi, baik karena pendidikan didalam maupun diluar negeri. "Ketakutan" tersebut mengakibatkan golongan tua itu tjenderung untuk menolak innovasi2 baru dan pembaharuan jang njata2 diperlukan.

Faktor Lingkungan.

Berbitjara mengenai faktor2 lingkungan dalam hubungannja dengan serta pengaruhnja terhadap pembaharuan administratif, lingkungan politik tidak kalah pentingnja daripada struktur intern dari suatu birokrasi terutama apabila diingat bahwa dukungan--dan sering djuga prakarsa--dari tokoh2 pimpinan politik daripada suatu negara turut menentukan nasib daripada suatu kegiatan pembaharuan.[11]

Berhubungan erat dengan lingkungan politik ini ialah pertanjaan? Apakah sistim politik jang dianut oleh suatu negara memungkinkan dilaksanakannja pembaharuan administratif sama sekali? Apabila terdapat apatisme dibidang politik, sudah barang tentu sukar untuk melaksanakan pembaharuan administratif dalam arti jang sebenarnja.

Suatu variabel lain dari faktor lingkungan ialah waktu pada waktu mana pembaharuan itu dilaksanakan. Bentjana2 nasional dan krisis2 politik--seperti peperangan dan revolusi -- dapat memberikan suatu pengaruh jang kritis dan akibatnja mendorong pelaksanaan pembaharuan2 administratif. Suatu pembaharuan administratif hanja dapat dilaksanakan dengan sukses setelah mempeladjari faktor waktu dengan teliti. Faktor waktu tidak hanja akan menentukan sifat dari dukungan politik jang akan diperoleh, akan tetapi adanja atau tidak adanja suatu pembaharuan jang telah pernah dilaksanakan turut dipengaruhinja.

Djika telah ada, maka faktor waktu itu akan menentukan diteruskan atau tidaknja usaha2 pembaharuan jang telah pernah dilaksanakan itu.[12]

Aspek lain daripada faktor waktu itu ialah fase pembaharuan dan pembangunan dibidang sosial ekonomis jang sangat erat hubungannja dengan pemilihan terhadap tipe dan ruang lingkup dari pada pembaharuan tertentu pada suatu waktu tertentu pula. Projek2 pembaharuan jang mungkin pada suatu ketika tidak tepat--dan lalu gagal--ada kemungkinan mendjadi berobah mendjadi suatu projek pembaharuan jang tepat dan berhasil djika dilaksanakan pada waktu jang lain dengan memperhatikan perobahan sosial dan politik jang berlangsung didalam masjarakat.

Oleh karena itu evaluasi daripada suatu kegiatan pembaharuan memerlukan waktu jang banjak untuk dapat mengukur akibat2 dari suatu kegiatan pembaharuan jang telah didjalankan.[13]

Kemudian timbul pertanjaan: Bagaimanakah hubungan antar ketiga variabel ini terhadap satu sama lain? Suatu pembaharuan administratif terdjadi apabila agen2 pembaharuan melihat tanda2 dari lingkungan dan memilih objek serta ruang lingkup dan pelaksanaan daripada pembaharuan itu berdasarkan perhitungan tentang dukungan politik jang mungkin diperoleh, baik setjara extern maupun setjara intern. Manipulasi setjara sadar daripada kombinasi faktor2 tersebut diatas merupakan suatu strategi pembangunan jang akan dibitjarakan pada bagian berikut ini.

Strategi Pembaharuan Administratif

Ditindjau dari segi pembaharuan administratif, strategi pembaharuan merupakan suatu variabel jang manipulatif. Objek utama dari manipulasi disini adalah tipe, ruang lingkup dan ketjepatan pembaharuan. Dapat djuga dikatakan bahwa strategi berarti pemilihan daripada agen2 pembaharuan serta lembaga2nja termasuk faktor waktu daripada pembaharuan jang hendak didjalankan.

Sesungguhnja suatu strategi pembaharuan dipengaruhi oleh agen2 pembaharu disatu pihak dan lingkungan difihak lain. Apabila agen2 pembaharuan itu lemah dan struktur intern daripada organisasi pembaharu itu tidak ditudjukan kepada

suatu perobahan jang besar, ruang lingkup dan daja gerak dari pembaharuan itu harus dirobah mendjadi pembaharuan jang bersifat kompromistis.

Dilain fihak, bagaimanapun kuatnja agen2 pembaharu apabila lingkungan politik dan sosial tidak menguntungkan, usaha2 pembaharuan jang paling sungguh2 pun kiranja akan tidak menghasilkan banjak.

Salah satu issue jang paling sering diperdebatkan mengenai strategi pembaharuan ialah keuntungan2 daripada dua alternatif didalam memilih ruang lingkup serta daja gerak pembaharuan. Alternatif itu ialah: Apakah pembaharuan akan dilakukan setjara menjeluruh (comprehensive/overall reform) atau tidak menjeluruh (incremental reform atau island approach)?

Suatu pembahasan mengenai hal ini akan menundjukkan berbagai-bagai pola tentang hubungan antara variabel2 ini. Oleh karenanja penulis akan membitjarakan alternatif2 strategi tersebut dengan lebih terperintji dibawah ini.

Strategi jang Menjeluruh (Comprehensive Strategy).

Bertahun-tahun lamanja pembaharuan administratif telah disamakan dengan strategi jang bersifat menjeluruh dinegara-negara terbelakang. Pola2 jang biasanja terdapat adalah sebagai berikut.

Pada umumnja alat jang dipilih adalah suatu organisasi pemerintah pusat jang menguasai satu atau lebih proses2 administratif, seperti kepegawaian, keuangan, organisasi dan methode, atau mungkin pula sesuatu panitia pembaharu jang beranggota luas. Dalam hal jang demikian projek pembaharuan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh organ pemerintahan. Dukungan dari pimpinan partai2 politik pada umumnja ditjari dan diperoleh. Akan tetapi djarang ada dukungan jang tjukup dari lembaga2 perwakilan dan lembaga2 sosial lainnja didalam masjarakat.

Sementara itu tenaga2 inti dari suatu lembaga pembaharu akan menemui kesulitan dalam memperoleh dukungan dari dalam birokrasi itu sendiri. Sering mereka itu menghadapi tantangan dan penolakan dari dalam birokrasi itu. Oleh karena dihalang-halangi oleh tanda2 kesulitan sedjak semula, agen2 pembaharu sering mendjadi bersifat defensif dan lalu sering tergoda untuk mempergunakan tehnik2 baru itu sebagai alat pengawasan dan bukan mendjadi alat pembaharuan.

Apakah sebenarnja jang tidak "beres" dengan strategi jang menjeluruh demikian? Apakah strategi jang menjeluruh itu selalu tidak tepat untuk setiap suasana pembangunan? Memang strategi jang bersifat menjeluruh itu mempunjai kebaikan2 tertentu. Salah satu daripada kebaikan2 itu ialah bahwa strategi jang demikian akan lebih mudah difahami oleh anggota2 kelompok elite politik (political elite). Akan tetapi kiranja perlu ditekankan bahwa agar supaja tokoh2 partai politik itu memberikan dukungannja kepada strategi pembaharuan jang komprehensif, harus sudah ada kepentingan politik jang sudah "committed" untuk mendjadikan pembaharuan administratif sebagai suatu programma politik.

Sesungguhnja dukungan politik jang kuat merupakan faktor jang penting dalam setiap usaha pembaharuan. Akan tetapi sebagaimana telah kita tjatat dimuka, suatu pembaharuan administratif harus djuga memperoleh dukungan birokrasi jang bersangkutan. Hal ini menuntut koordinasi jang sangat effektif serta pemeliharaan hubungan2 fungsionil jang bersifat menjeluruh pula. Koordinasi jang effektif serta hubungan2 fungsionil jang menjeluruh itu sukar untuk direalisir oleh karena seperti dikatakan dimuka birokrasi pada negara2 terbelakang pada umumnja menolak tindakan2 jang bersifat innovatif.

Adanja beberapa pemimpin pembaharuan jang ambisious dengan dukungan politik jang kuat pada suatu fase peralihan belum merupakan djaminan akan berhasil-

nja kegiatan2 pembaharuan jang akan didjalankan. Masih diperlukan djuga waktu untuk memupuk hubungan jang baik antara berbagai bagian dari birokrasi untuk menghubungkan ide2 baru dan proses2 baru dengan fungsi jang kini sedang berdjalan atau fungsi2 jang tradisionil telah dilaksanakan.[14]

Dengan perkataan lain, suatu pembaharuan untuk sementara harus didukung oleh kebiasaan2 lama dibarengi oleh usaha2 pembaharuan dan setjara serentak diperkuat oleh kegiatan2 pembaharuan jang lain. Hal ini tidak mudah untuk dilaksanakan.

Kontinuitas kepemimpinan dan dukungan politik jang berlangsung terus-menerus memang sangat diperlukan. Akan tetapi oleh karena dinegara2 terbelakang kepemimpinan politik sering berobah-obah, jang diperlukan untuk berhasilnja pembaharuan jang menjeluruh ialah kelembagaan daripada doktrin pembaharuan jang diapproach melalui fase jang berbeda-beda. Sering terdjadi bahwa suatu pembaharuan jang bersifat complementer dipandang telah selesai apabila pembaharuan itu telah diperkenalkan melalui tjara2 seperti perumusan undang2 kepegawaian negeri jang baru, pentjetusan suatu ide baru atau perkenalan daripada suatu reorganisasi. Tjara jang demikian adalah suatu tjara jang salah. Adalah suatu kesalahan pula untuk memandang pembaharuan itu sebagai suatu hasil dan bukan suatu proses.[15]

Sesungguhnja sifat menjeluruh dari suatu pembaharuan jang menjeluruh kreatif sifatnja. Dikatakan kreatif sifatnja karena usaha pembaharuan jang paling menjeluruh sekalipun hanja meliputi aspek2 tertentu daripada realitas administratif. Suatu pembaharuan jang paling menjeluruh sekalipun harus memperoleh dukungan daripada pembaharuan2 jang lain.

Tambahan pula meskipun suatu pembaharuan telah diperkenalkan pada semua organisasi pemerintahan, selalu terdapat beberapa "pulau" dalam mana usaha2 pembaharuan itu menghasilkan hasil jang lebih tjepat daripada jang lain2

Hanja apabila kepemimpinan pembaharuan menjadari hal ini baru akan terdapat suatu hubungan operasionil antara pembaharuan jang telah, sedang dan akan diadakan. Dihubungkannja ketiga aspek waktu pembaharuan itu kiranja akan memperbesar kemungkinan suksesnja pembaharuan jang dilaksanakan setjara menjeluruh.

Sebaliknja djika pimpinan pembaharuan buta terhadap pembatasan2 jang ada, dalam usahanja mengintrodusir pembaharuan jang menjeluruh jang meliputi semua organisasi pemerintahan, dan tidak mau memperdulikan pentingnja faktor lingkungan serta dukungan extern dan intern, usaha2 pembaharuan jang diadakan akan mengakibatkan kegagalan. Djuga akan terdapat pemborosan2 serta akan menimbulkan perasaan sinis diantara orang2 jang akan melaksanakan kegiatan2 pembaharuan itu. Akibatnja jang lebih serious lagi ialah bahwa agen2 pembaharuan akan kehilangan semangat dan keinginan untuk meneruskan kegiatan2 pembaharuan. Hal jang demikian sudah sering terdjadi dinegara jang hendak melaksanakan pembaharuan jang bersifat menjeluruh.

Strategi jang Tidak Menjeluruh (Incremental Reform/Island Approach).

Alternatif kedua dalam melaksanakan pembaharuan administratif ialah pelaksanaan jang bersifat "piecemeal", step by step, "incremental approach" atau "island approach". Tjara berfikir jang mendominir tjara ini ialah bahwa diperlukan "pengobatan" chusus untuk"penjakit" chusus.

Menurut alternatif ini, pembaharuan administratif berupakan suatu langkah tunggal jang sering berarti suatu perobahan jang tidak ringan, akan tetapi jang diharapkan mengakibatkan suatu "chain reactions" jang menudju kepada innovasi.

Strategi jang "incremental" memandang pembaharuan administratif sebagai fase tertentu dan sebagai suatu rangkaian rantai kegiatan. Dengan perkataan lain, "incremental strategy" memandang pembaharuan sebagai suatu proses jang perlu dilakukan terus-menerus. Menurut approach ini latihan memperoleh aksentuasi jang besar. Latihan berarti tidak hanja mengikutsertakan para pegawai dari suatu lembaga pembaharu, akan tetapi djuga dari lembaga2 lain.

Approach jang "incremental" atau ad hoc tersebut mempunjai kebaikan dan kelemahan sendiri2. Oleh karena approach ini merupakan approach jang bersifat gradualistis, ia mempunjai keuntungan kemungkinan diadakannja pertjobaan2 dahulu (pre-test) dan memberikan peluang untuk "consencus-building" diantara agen2 pembaharu. Approach inipun sering mempunjai keuntungan kurangnja intervensi dari luar pada permulaan pembaharuan itu karena scopenja memang sangat terbatas. Akan tetapi dalam waktu jang tidak terlalu lama, kelemahan strategi inipun akan menampakkan dirinja.

Pada suatu tahap tertentu suatu pembaharuan jang terbatas sekalipun akan tiba kepada "pintu politik" dan menuntut dukungan politik pula. Dukungan politik itu sukar diperoleh oleh karena para anggota dari "power elite" sukar diminta memberikan dukungan kepada suatu projek jang terbatas. Oleh karena itu ketjuali approach ini melibatkan dirinja mendjadi suatu strategi jang lebih luas, momentum jang telah ada atau daja gerak jang telah diperoleh sukar untuk dipertahankan.

Pembahasan diatas mengungkap adanja kontinuitas dialektis daripada strategi pembangunan. Ia menundjukkan bahwa strategi jang "incremental" harus berobah mendjadi suatu strategi jang luas, sedangkan strategi jang menjeluruh perlu memusatkan kegiatannja pada beberapa strategi jang bersifat ad hoc dalam pelaksanaannja. Dialektik ini mengakibatkan kita untuk memikirkan suatu matrix jang telah disederhanakan jang menjangkut strategi pembaharuan administratif.

Matrix Optimum Strategy

Untuk memudahkan pembahasan disini, penulis akan memusatkan analisanja kepada dua variabel penting, jaitu waktu dan kepemimpinan. Sesungguhnja kedua2nja dapat dipandang sebagai konsep jang saling isi-mengisi, oleh karena jang pertama terdiri dari lingkungan sosial dan struktur politik, sedangkan jang kedua menjangkut agen2 pembaharuan dan struktur intern daripada suatu lembaga pembaharu.

Gambar I [1]

		WAKTU	
		Menguntungkan	Tidak Menguntungkan
Kepemimpinan	Menguntungkan	Strategi Menjeluruh	Strategi "Incremental" (B)
	Tidak menguntungkan	Strategi "Incremental" (A)	Tidak ada strategi

Gambar ini merupakan matrix dari strategi2 pembangunan sebagai produk daripada variabel2 waktu dan kepemimpinan setelah variabel2 itu digabung-gabungkan.

Kotak pertama. Kotak ini menggambarkan situasi dimana kombinasi jang menguntungkan terdapat antara lingkungan sosial politik dan kepemimpinan pembaharu jang kompeten.

Kotak kedua. Kotak ini menggambarkan situasi dimana waktu sosial dan politik menguntungkan, akan tetapi tidak terdapat kepemimpinan pembaharuan jang tjakap. Dalam keadaan jang demikian prakarsa untuk pembaharuan dapat datang dari tingkat pimpinan nasional tertinggi atau dari luar. Jang djelas ialah bahwa dalam keadaan jang demikian sering terdapat godaan untuk mentjoba melaksanakan suatu pembaharuan jang menjeluruh.

Akan tetapi godaan ini harus diatasi dan strategi jang terbatas perlu dilaksanakan atas dasar selektifitas dengan serangkaian projek2 jang terpilih dengan baik agar supaja projek2 itu saling menguatkan satu sama lain.

Perhatian chusus perlu diberikan pada suatu pengembangan kelompok pemimpin jang tjakap dalam proses ini agar supaja para pemimpin itu dapat timbul setelah beberapa waktu berlalu.

Kotak ketiga. Kotak ini menggambarkan situasi dimana kepemimpinan pembaharuan ada akan tetapi waktunja tidak menguntungkan. Dalam keadaan jang demikian prakarsa pembaharuan biasanja datang dari dalam suatu birokrasi. Kepemimpinan harus berhati-hati didalam mengintrodusir suatu pembaharuan dalam suatu lingkungan jang belum matang atau menolak dan suatu lingkungan politik jang tidak menguntungkan pula.

Prakarsa pembaharuan harus setjara teliti dipupuk agar supaja prakarsa itu mendjadi berakar dan mendapat dukungan sehingga waktunja menguntungkan untuk mengambil langkah2 jang lebih luas. Dalam keadaan ini strategi pembaharuan harus merupakan suatu strategi jang terbatas. Kekuatan2 jang diperlukan harus dibina dan bantuan2 harus ditjari dari kegiatan2 pembaharuan lain jang sedang didjalankan. Pembaharuan dan strategi jang demikian bersekutu dengan pembaharuan2 jang lain agar supaja suatu pembaharuan dapat berkembang mendjadi satu pembaharuan jang lebih luas apabila waktunja sudah tepat dan kondisi politik lebih menguntungkan.

Kotak keempat. Kotak ini menggambarkan situasi dimana lingkungan sosial dan politik serta kepemimpinan pembaharuan jang aktif tidak terdapat. Hal jang demikian memang sering terdjadi sebelum proses pembangunan dimulai. Strategi disini harus merupakan suatu strategi djangka pandjang. Prakarsa dapat datang hanja dari luar. Approach jang dipergunakan harus merupakan approach pertjobaan dengan beberapa projek ketjil disana-sini jang dilaksanakan untuk mentjiptakan suatu kelompok perobahan jang dapat diidentifir.

Agen2 pembaharu harus menjadari situasi serta sifat daripada variabel2 tersebut dalam gambar. Djuga para agen pembaharu harus mempunjai fleksibilitas untuk dapat menjesuaikan strategi mereka kepada situasi chusus dimana mereka berada. Hanja dengan djalan demikian usaha2 pembaharuan administratif dapat memberikan hasil2 jang diharapkan dan hanja dengan demikianlah proses pembangunan jang komplex itu dapat dipertjepat.

Tjatatan (Footnotes)

1) Tarlok Singh, "Administrative" Implications in the Five Year Plans," dalam Indian Journal of Public Administration. Vol. IX, No. 3, Djuli-September, 1963, hal. 336-343.

2) Lihat: Jose V. Abueva dalam artikelnja jang berdjudul "Administrative Doctrines Diffused in Developing States : The Filipine Response". (suatu karya ilmiah jang diprasarankannja pada International Conference on Theoretical Problems of Administrative Reform in Developing States, jang diadakan di Lake Como, Italia, Djuli, 1967.)

3) Lihat: Dr. Sondang P. Siagian, Administrasi dan Management: Suatu Pengantar Singkat, L. A N., Djakarta, 1969. Djuga: Fred W. Riggs, Ecology of Public Administration, Asia Publishing House, New Delhi, 1962.

4) Richard T.LaPiere, Social Change, McGraw-Hill Book Co., New York, 1965, hal. 107.

5) H. G. Barneett, Innovation: The Basis of Cultural Change, McGraw-Hill, New York, 1953, hal. 19.

6) Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," dalam J. D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development, McGraw-Hill, 1966, Hal. 59-112.

7) Orientasi jang demikian pernah terdapat di Djepang. Lihat: Bernard S. Silberman, "Criteria for Recruitment and Success in the Japanese Bureaucracy, 1800-1900: "Traditional" and "Modern" Criteria in Bureaucratic Development, "Economic Development and Cultural Change, Vol. XIV, No. 2, Djanuari, 1966, hal. 158-173.

8) Y Chapel, "Les problemes d'administration dans les Etats nouvellement independants d' Afrique noire, "Recrucil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, jang dimuat dalam Louis Foergere (ed.), Civil Service Systems, International Institute of Administrative Sceinces, Brussels, 1967, hal. 154-155.

9) Ibid.

10) Ibid.

11) Untuk tjontoh pembaharuan administratif jang mendapat dukungan politik jang sangat kuat -- dan dimulai dari "atas"--lihat: Manoucher Goodarzie, Administrative Reforms in Iran, "Eropa Reveiow, Vol. VIII, No. 1, Djuni, 1968, hal. 44-69.

12) Lihat Hahn-Been Lee, "The Graduate School of Public Administration, Seoul National University: A Case Study of Institution Building on the Basis of a University Contract," diprasarankan pada tanggal 7 September 1968 di Airlie House, Warrenton, Virginia, A. S.

13) Ibid.

14) Ralph Braibanti (ed.), Theoretical Problems of Administrative Reform, Duke University Press, Durnham, North Carolina, A. S. (sedang ditjetak).

15) Yehezkel Dror, "Comprehensive Planning: Common Fallacies Versus Preferred Features," dimuat dalam F. Van Schlagen (ed.), Essays in Honour of Professor Jac. P. Thijsse, Mouton Co., The Hagure, 1967, hal. 85-99.

16) Diambil dari Hahn-Been Lee, Administrative Reforms and Innovations in Asia, J.M.C. Press Manila, (sedang ditjetak). Prof. Hahn-Been Lee menulis bagian "Introduction" daripada buku ini sedangkan isinja adalah karya para ahli administrasi dari berbagai negara di Asia, termasuk penulis jang membahas pembaharuan administratif di Indonesia.

THE PLANNING AND THE REALIZATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT

K. J. Rothwell

THE AIMS OF ECONOMIC PLANNING

The chief purpose of planning is to create, desired changes in social conditions. It aims to avoid undesirable developments in the economy and to improve the selection of alternative paths to change. Basically, planning implies the formulation and implementation of economic policy. Any failure in planning is a failure in the design and execution effective policies. The failure can be largely detected in the absence of achievement of the planning objectives.

This paper seeks to examine the nature and characteristics of the gaps between plan objectives and plan achievements. It focuses on the administrative problems of plan execution, the causes of plan shortfall and the indirect benefits arising from plan implementation. It suggests some organizational areas where plan implementation can be improved. In highlighting the deficieneiecies of plan execution we have a better basis for administrative improvement.

Planning for development involves many degrees of administrative support; it covers many stages of preparation, formulation, presentation and implementation in which there will be varying participation by the different agencies of government. There are many types of plans ranging from those calling for modest government announcements of expectations to those calling for complex instructions and guildelines for the public and private sectors and detailed stages of implementation.

The process of economic development, which planning aims to improve, generally focuses on the rapid enlargement of such economic variables as gross national product per capita, savings, investment; exports and industrial profits. Frequently it is assumed in the plans that the institutional arrangements will grow with the major economic variables. It has been a marked feature of most economic plans that the institutional change necessary for plan formulation and more importantly for plan execution is not incorporated into the planning model. It is clear that the effective plans should deal with broader social issues including a variety of institutional changes.

COMPATISONS OF PLANS AND ACHIEVEMENTS

Rarely does a plan have a single objective, the dimensions of which can be readily measured before and after the application of instruments designed to give effect to the plan. To test the effectiveness of the planning process one needs to know all the conditions basic to the plan during its operation, and relevant to the plan objectives. Factors not basic are assumed to remain unchanged or are deemed unworthy of change during the currency of the plan. The effectiveness of a plan can then be described in terms of changes in those factors which it was desired to change. The test is to accurately contrast changes in factors due to the impact of the plan and the changes that would

have occurred without the plan in operation.

Given the dynamics of social conditions and inability to measure unadulterated change in a few of the social variables or to keep other factors unchanged, it is virtually impossible to measure plan effectiveness except in the most rudimentary way. It is clear that no single relationship connects planning and plan realization.

Without positive proof that a plan has been generally effective and in a worsening situation of unrealized expectations, it is fashionable to say in some quarters now that planning is, or perhaps may be, superficial to economic development. This is disputable and will be examined later.

An elementary comparison of plans and achievements of 35 planning efforts in 22 countries during the 1960 is given in Appendix I. The comparison is not completely fair because the economic variable compared was not always the most important focus of the plans. For some countries, GDP per capita, price stability or improvement in employment or the foreign balances were the prime objectives. Furthermore, the aggregative statistic examined is subject to a host of technical defects, planning periods vary considerable, some plans are revisions of earlier plans, and regional and political environments differ greatly.

Nevertheless, despite these difficulties, the focus on improving the rate of growth of GDP is common to many plans. It is a starting point for examining overall changes, and the absence of better reference point or more accurate statistics should not preclude some tentative observations on plans and their possible achievements.

A comparison of planned growth rates with actual growth rates over the plan period shows, in general, a greater tendency for underachievement than for over-achievement. Planners were more ambitions than modest in the expecttations for their country. Plans were under-achieved in 22 cases and over-achieved in 13 cases. Even so, for all the cases combined the extent of over-achievement about equals the extent of under-achievement when measured in percentage points of unrealized growth.

The ECAFE countries were more successful than ECLA countries in achieving planned GDP growth rates. The average achievement ratios (Actual growth as a percent of planned growth) for ECLA countries was 89 % while for ECAFE countries it was 111 %.

Another rudimentary test of plan effectiveness is the extent to which growth rates were raised during the planning period. The general result here is that most countries raised their growth rates. In this case however ECLA countries, in raising growth rates by an average of one percentage point were more successful than ECAFE countries for which the average raising of growth rates was 0.6 percentage point. It would be easy to say that these successes were due solely to planning activities. What is not known, however, is how much progress would have occurred without planning efforts and how much progress is due to factors over which plans had little influence. The best again is invalid in cases where the aim of the plan was to maintain an established growth rate rather than raising it. There are in fact numerous cases where planned growth rates were revised downward as unrealized expectations were enlarged.

THE NATURE OF UNREALIZED EXPECTATIONS

The everity of the unaccomplished goals can be seen in sectoral shortfalls and in the major growth bottlenecks. With major emphasis on the **agricultural sector** in most of the plans most of the unachieved increase in GDP is found in this sector. Agricultural contribution to GDP ranges from 35 % to 70

% in the countries examined and is the major sector affecting overall growth. Planned increases in agriculture were achieved in very few countries, during the 1960s. Disappointing results were particularly marked in the production of foodstuffs. In many cases the rate of increase in food production failed level with the rates of increase of population. Many developing countries therefore became food importers during the 1960s. Planning for agricultural development must deal with the vagaries of the weather which can be only offset by rapid technological advances.

Shortfalls in anticipated **foreign exchange earnings** is an accompanying aspect of unrealized agricultural increases. This area presents the greatest difficulties for realizing development plans because despite care and realism in the planning effort adequate controls are typically not available and assumptions about world prices and the behavior of other countries important for the planning effort are usually tenuous and inoperable.

The inability to secure anticipated foreign exchange from exports and promised foreign aid has serious impacts on the ability to import and further impairs the realization of other sectorial objectives. A deterioration in the world markets for primary products and a frequent fall in physical volumes of chief exports are of major concern to the export-oriented developing countries.

Utilization of capital which is the most scarce factor of production in developing countries requires careful management for successful plan realization. Inefficiency in the use of capital can be usually traced to deficiencies in technical capacities or entreprenaural abilities. The level of organizational ability and institutional performance are frequently excluded from full consideration in the formulation of plans so that the anticipated available capital is not completely mobilized or put to the most productive use. Planned investment levels in both ECAFE and ECLA countries were not fully realized in the 1960s.

Bottlenecks which can be found in private capital utilization can also be found in the provision of **infrastructure** through public investment. Faulty estimations of costs, of dates of completion and of contributions to other sectors on the economy create serious and cumulative underachievement in the anticipated rates of growth. These planning shortfalls are not always due wholly to domestic shortcomings in planning sice frequently infrastructure projects are undertaken in conjunction with international bodies and foreign governments who participate in the planning process.

Employment targets are significant for developing countries which are experiencing serious unemployment. Plans to achieve a reduction in unemployment opportunities for a rapidly growing population frequently depend on investment plans. While shortfalls in investment plans will usually imply a shortfall in employment plans, the experience of developing countries has been that the shortfall in employment objectives have been far more severe than shortfalls in investment. Plans for employment opportunities usually envisage the largest absorption into agriculture followed by the service industries and construction. Plans do not usually anticipate large scale absorption by industrial enterprises. The shortfall in achieving employment targets is traceable to gaps in the adequate development in vocational training and technical education. **Educational balance** has not always been achieved in the development plans.

CAUSES OF PLAN SHORTFALL

The gap between planned development and realized development can be caused by errors of ommission and of commission by the environmental conditions and bottlenecks. In general terms these errors consist of defects in plan

methodology and defects in plan execution.

A. Defects of Plan Methodology

1. Errors of consistency

Frequently plans do not have internal consistency. This will be particularly so if plans are built up from a series of projects which erroneously assume certain outputs from other projects. A high degree of interpendence among projects, programmes and sectors increases the need to be consistent for achieving plan targets.

2. Errors of Prediction

Development policy relates to future economic conditions which have to be forecasted or projected from existing trends. Incorrect forecasts will lead to an application of the wrong policy. Usually the international environment is the most difficult to predict.

3. Errors of Structural Understanding

Not all is known about the relationships between inputs and outputs of industries in a complix dynamic economy. Not all quantities can be measured and changing institutions alter the quantitative and qualitative relationships between institutions. Since it is one function of policy to alter some of these relationships, it is important that an accurate picture be known before policies are applied.

B. Defects of Plan Execution

1. Mis judgements in degree and timing of policy measures

Plans call for certain measurements at different points of time and in the event of certain adverse developments. If these measures are not implemented with sufficient force in the right direction, anticipated results will not be realized.

2. Errors in the assumption of control

The instruments available to policy makers are assumed to have a certain degree of inhibiting or enduring impacts. In practice, the instruments are not always fully applied or are avoided by sectors in the economy. For example a certain tax is designed to produce a certain sum of revenue and is expected to have a certain effect on economic behavior. In application however, the tax may be avoided, economic behavior is not checked in the desired manner and the anticipated revenue is not produced.

3. Unspecified Decision-makers

Plans do not always specify who is to take action in a certain area and who is to be responsible for achieving planned targets. Necessary decisions are not made or are made by an inappropriate body.

4. Lack of Contant between Planners, Departments and Regions

By centralizing planning activities in an agency of government close to the chief executive there is frequently an absence of close working relationships between the planners and the implementers. Departments frequently lack planning units yet are expected to achieve planned targets Sometimes planned tasks are in remote regions.

5. Lack of Authority for Making Changes

Planning agencies usually do not implement policy and departments can only implement policy within their field of authority. Many planned activities cross several departments and coordinated decision making and activity is necessary. Sometimes the planning agencies do not have full executive representation.

6. **Incomplete Plan Information**

Data on which plans are built, directions as to the deployment of economic resources and specification of timing and methods, to be used need to be in sufficient detail as to leave no doubt as to how the plan is to be carried out. The detail will be appropriate to the complexity of the plan.

7. **Lack of Organizational Skills**

Experience in decision-making and organizational ability is in short supply in developing economics. Plans cannot be implemented fully unless the human resources are available.

8. **Insufficient Provision for Implementation**

Plans which do not take account of the existing administrative machinery and which do not make financial provisions for the needed administrative changes particularly O & M units stand little chance of being effectively implemented.

9. **Changes in Administrative Structure during Plan Period**

A change in government and associated delays in making decisions considerably affect the timely realization of planned objectives.

C. **Hostile Environment and Bottlenecks in Implementation**

1. **Acceptability of Plan**

The extent of political support for a plan can be critical for its realization. A plan which seeks to make changes in the established order will meet pockets of opposition sometimes ruinous to its successful implementation. Again, resistance to the implementation of a plan will arise from unsupported sectors of the system. Activities to a particular plan will also be conditioned by the experiences from earlier plans. A loss of faith in planning through a series of unrealized expectations eill not inspere fervourn application to achieve the goals of the present plan.

2. **The External Environment**

The failure of the developed countries to provide promised and expected aid or to adequately provide markets for the products of the developing countries may result in poor plan results. The attitudes of the developed countries to the planned aims of the developing country may adversely affect realization. Furthermore an unforeseen deterioration in foreign trade conditions will quickly produce difficulties for an export-oriented and import-substituting developing economy.

3. **Bottlenecks in fImplementation**

If anticipated supplies of raw materials and equipment are not forthcoming at the right time, bottlenecks will result and planned cutput will be behind schedule. Bottlenecks can also arise if trained personnel are not available when needed, if there are miscalculations of needed raw materials and if routine administrative procedures hold up activities unnecessarity.

BY-PRODUCTS OF PLANNING AND PLAN IMPLEMENTATION

Considerable attention is normally given to achievements in the economic field when examining the success of development plans. There are, however, other achievements from the planning process which merit consideration. These

are not usually included in the realized statistical aggregates. Some of these unrecorded by-products of the planning process are mentioned below.

1. **Institutional Reforms induced by Planning Activities**

   Attention to economic variables and their inter-relationships in development plans forces attention on the institutional arrangements such as land holholding systems and tax practices. Land reforms, tax and administrative reforms are frequently vital achievements preceeding or accompanying the implementation of plans. The plan aids the realization and suggests the necessary priorities of institutional reform.

2. **Planning as a Subject of Study**

   Planning activities are now widespread in developing countries and they have been promoted by international experts. The training of planners and subjects of planning have become important parts of University curricula. Development administration is an expanding field of study in many institutions of learning.

3. **Improvements in Economic and Social Insights**

   The preparation of plans compell more study of the economic situation and necessitate the production of statistical data. Statistical methods are improved and an understanding of economic and social relationships is enhanced.

4. **Rationalization in the Public Sector**

   The need to allocate scarce capital among competing investment projects improves the efficiency of public and private enterprises. The plan framework enhances the problem of choice among investment projects. Public services are improved through the process of meeting optional levels of performance.

5. **Promotion of Coordination**

   Piecemeal measures of government and the private sector are welded together more efficiently through planning proceedures. Plans show the important areas where cooperation is necessary for achieving plan objectives.

6. **Understanding the Development Process**

   The causes of underdevelopment are usually brought to light in the examinations necessary to formulate a plan. The lack of realization of a plan also heavily underscores the major causes of underdevelopment. An awareness of these causes is essential for undertaking corrective measures.

PENGEMBANGAN SUMBER2 BAHAN GALIAN DI INDONESIA

oleh :

Prof.Dr.Ir. Sumantri Brodjonegoro

Menteri Pertambangan

PENDAHULUAN

Berbitjara mengenai pengembangan sumber2 bahan galian sebagai salah satu usaha dari Pemerintah untuk mengsukseskan program ekonominja baik untuk djangka pendek, maupun program djangka pandjang, maka perlu kiranja dikemukakan hal2 sebagai berikut :

1. Kenjataan bahwa dari seluruh daratan Indonesia baru 5% sadja jang geologis dipetakan; 75% baru dapat diketahui indikasinja, sedangkan jang 20% lagi sama sekali tidak diketahui. Begitu pula kita tidak mengetahui apapun djuga tentang kekajaan kita didasar lautan lepas pantai (off-shore).
2. Kenjataan bahwa pertambangan jang ada, menggali endapan2 jang ber-umur 40 sampai 100 tahun dan jang umumnja terletak didaerah-daerah jang mudah ditjapai dan mudah digali.
3. Kenjataan bahwa hasil pertambangan hanja merupakan 4% sadja dari G.N.P. Indonesia.
4. Kenjataan bahwa jang bekerdja dan hidup setjara langsung dari pertambangan hanja berdjumlah - 70.000 orang atau kurang dari 1% dari djumlah angkatan kerdja (labor force) jang ada di Indonesia.
5. Kenjataan bahwa ketjuali minjak, nikel dan bauksit, hasil2 tambang lainnja seperti timah dan batubara adalah menurun, disebabkan faktor tehnis, moneter/keuangan maupun soal2 jang berhubungan dengan management.
6. Kenjataan bahwa kita mengalami kekurangan modal dan technical know-how jang amat diperlukan, sehingga dalam waktu 5 - 10 tahun ini tidak mungkin kiranja diharapkan kita dapat membangun sesuatu projek pertambangan atas kekuatan sendiri.

Dari kenjataan2 tersebut akan diletakkan dasar2 perentjanaan dan kebidjaksanaan jang tepat untuk mentjapai sasaran2 pokok jang telah digariskan dalam sidang-sidang MPRS, jang terachir jang pada hakekatnja sasaran2 tersebut adalah sebagai berikut :

a. Mentjiptakan iklim jang sehat sehingga usaha2 kearah penggalian sumber2 bahan galian ini dapat dilaksanakan tanpa ada keragu-raguan dari pihak investor baik asing maupun nasional untuk menanamkan modalnja disektor pertambangan.

b. Melaksanakan penjelidikan2 geologi dan pertambangan setjara sistimatis dan intensif untuk mengedjar ketinggalan2 selama 30 tahun jang terachir ini.

c. Mengusahakan dalam waktu jang tidak terlalu lama untuk mempertinggikan produksi bahan2 galian chususnja jang dapat langsung digunakan didalam negeri, umpamanja sektor pertanian, maupun sebagai penghasil devisa bagi negara.

d. Setjara terus menerus mengadakan perbaikan dibidang organisasi, struktur

setjara managerial know-how.

Dari sasaran2 jang disebutkan diatas ini maka djelaslah program daripada pengembangan sumber2 bahan galian di Indonesia memerlukan suatu perentjanaan jang teliti baik untuk djangka pendek maupun djangka pandjang.

KEBIDJAKSANAAN

A. Berbitjara mengenai iklim jang sehat perlu ditjiptakan peraturan2 jang langsung hubungannja dengan usaha2 pertambangan suatu ketentuan2 jang menarik dan dapat bersaing dengan ketentuan2 jang ada di-negara lain tanpa merugikan kepentingan nasional setjara menjeluruh.
Chususnja disektor pungutan2 negara harus tjukup wadjar sehingga memberikan perangsang2 dan keleluasaan untuk menggunakan kembali proceed jang diperoleh dari penanaman modalnja untuk usaha pengembangan selandjutnja.

B. Perlu kiranja diingatkan kembali sedjak meletusnja Perang Dunia II di Eropah usaha2 penjelidikan geologi serta apa jang disebut mijnbouw opsporingen telah terhenti, maka sedjak 1950, usaha2 penjelidikan lebih banjak bersifat selektif dan terbatas, sehingga suatu pemetaan bahan2 galian setjara sistimatis tidak dapat dilaksanakan.
Oleh karena itu telah dibuka suatu penawaran Internasional untuk melakukan penjelidikan2 geologi dan pertambangan kepada pengusaha2 Swasta Asing/Nasional dimana manfaatnja akan berguna bagi pemerintah maupun pengusaha2 tersebut.
Kebidjaksanaan ini diambil mengingat sumber pembiajaan untuk dilaksanakan oleh Pemerintah sendiri sangat terbatas sehingga usaha2 jang akan dilakukan oleh Pemerintah disektor penjelidikan ini masih harus dibatasi terhadap daerah2 jang betul2 pengembangannja mempunjai hubungan rapat dengan sektor2 lain seperti pengairan, pertanian, prasarana dan sebagainja.

C. Dalam rangka mempertinggi produksi daripada tambang2 jang telah ada, telah diambil beberapa kebidjaksanaan keredit jang diperoleh dari bantuan luar negeri baik dalam bentuk projek aid maupun grant. Sudah barang tentu setiap permintaan kredit harus dapat dipertanggung djawabkan setjara tehnis dan ekonomis, sehingga suatu kredit jang kelak mendjadi beban dari negara harus dapat dibajar kembali oleh setiap usaha jang telah memperoleh kredit tersebut dalam waktu jang sesingkat-singkatnja.
Oleh karena itu hanja kepada usaha2 rehabilitasi-lah jang akan dipertimbangkan pemberian kreditnja dimana economic justificationnja telah dibenarkan.

PERENTJANAAN UMUM

A. *Djangka Pendek.*

Walaupun pertambangan adalah sebahagian dari pada usaha2 industrialisasi namun sifat dan bentuknja berbeda dari usaha2 industri. Setiap usaha kearah pembukaan tambang harus dimulai dengan tahap2 kerdja sebagai berikut :

a. Penjelidikan umum atau prospecting
b. Explorasi
c. Feasebility study
d. Konstruksi
e. Exploitasi.

Mulai dari usaha penjelidikan sampai dengan usaha konstruksi akan memerlukan waktu 5 sampai 11 tahun. Dengan demikian djelaslah bahwa dalam rentjana 5 tahun Pemerintah mendatang ini dalam usaha membuka tambang2 baru kita masih berada pada tahap penjelidikan/explorasi. Oleh karena itu dalam R.P.L.T. tahap pertama ini belumlah dapat dirasakan manfaat dari pada usaha2 pembu-

kaan tambang baru. Terhadap tambang jang telah berdjalan dengan tjara mengadakan perbaikan baik materiel maupun mental diharapkan adanja kenaikan produksi dari tahun ke-tahun. Hal ini dapat direntjanakan dengan teliti dengan disediakannja persjaratan2 seperti tersebut diatas, diharapkan dari sektor pertambangan nilai ekspor termasuk minjak akan naik sebagai berikut :

1969, 400 djuta U.S. dollar dan kenaikan tiap tahun rata-rata 10%. Sehingga pada achir R.P.L.T. tahap pertama jaitu tahun 1973 nilai ekspor pertambangan mendjadi ± 640 djuta U.S. dollar. Dari nilai ekspor ini jang akan kembali ke Indonesia akan berdjumlah pada tahun 1969 200 djuta U.S. dollar dan pada achir tahap I R.P.L.T. jaitu tahun 1973 mendjadi 350 djuta U.S. dollar dalam bentuk devisa. Ini adalah merupakan gross penerimaan negara jang kemudian harus dikurangi pula dengan biaja2 eksploitasi dari perusahaan2 pertambangan Negara tersebut. Dengan mengemukakan angka2 tersebut maka dapat dikemukakan disini bahwa sektor pertambangan kelak akan memainkan peranan penting didalam penerimaan devisa dibanding dengan sektor2 lainnja.

Selain dari pada peranannja sebagai foreign currency earner maka pertambangan chususnja minjak akan diusahakan pula pendirian industri2 pengolahan jang productnja dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri sendiri seperti minjak2 pelumas, beraneka ragam minjak untuk bahan bakar dan last but not least bahan2 jang diperlukan untuk pertanian seperti pupuk dan insecticides.
Dari hal2 jang disebutkan diatas tadi maka sektor pertambangan mempunjai dua fungsi :

1. sebagai penghasil devisa
2. sebagai penghasil bahan kebutuhan dalam negeri.

Sekarang ditindjau effek dari pada pembangunan pertambangan terhadap economic growth dari negara, maka dapatlah dikemukakan lebih mendalam bahwa setiap usaha sektor pertambangan akan mempunjai effek jang positif terhadap regional development dimana peranan pertambangan sebagai pionir terhadap usaha perkembangan lain baik pertanian maupun industri. Prasarana jang mau tidak mau harus dibangun akan memberikan lebih banjak kemungkinan terhadap rural development karena pada umumnja usaha pertambangan akan terletak didaerah2 jang remote.

B. *Djangka Pandjang.*

Mengingat makin terdesaknja beberapa hasil ekspor kita seperti karet dan bahan2 lain jang dengan kemadjuan tehnologi telah digantikan oleh bahan2 sintetis maka diharapkan sektor pertambangan dalam djangka 5 a 20 tahun ini dapat menggantikan kedudukan bahan2 tersebut dalam bidang ekspor, walaupun diakui bahwa terhadap bahan2 galian tertentu dapat pula terdesak oleh substitusi bahan lain. Mengenai bahaja dari substitusi ini dalam waktu jang singkat ini tidak usah dichawatirkan.
Djika usaha2 eksplorasi jang akan dilaksanakan dalam R.P.L.T. tahap pertama ini memberikan hasil2 jang positif chususnja terhadap usaha2 pembukaan tambang2 baru oleh investor2 asing, maka dapat diharapkan pada R.P.L.T. tahap kedua akan dapat dimulai usaha2 konstruksi sehingga dapat diharapkan dalam masa tersebut pembangunan2 dimulai jang sekaligus dimulai pula regional development, employment opportunities, dan mengalirnja investment setjara besar-besaran ke Indonesia. Sudah barang tentu dari semua eksplorasi jang dilakukan tersebut tidak akan semuanja memberikan hasil jang positif. Andaikata dari 10 usaha pembukaan tambang baru dimulai, bila ada 4 jang berhasil maka tidak kurang investment dari 200 djuta dollar lebih akan mengalir ke Indonesia.
Dari Sektor minjak bumi dimana telah ditanda tangani kontrak karya sedjumlah 10 perusahaan2 asing, hal seperti tersebut diataspun djuga akan memberikan effek ekonomis jang besar pula.
Dalam RPLT tahap ketiga barulah kiranja dapat dirasakan hasil2 produksi jang

njata dimana hasilnja dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia. Pada garis besarnja sektor pertambangan meliputi 3 djangka waktu, jang dapat digambarkan sebagai tersebut dibawah ini.

R. P. L. T.

TAHAP I	TAHAP II	TAHAP III dst.
5 tahun	5 tahun	5 tahun
Tahap Eksplorasi	Tahap Konstruksi	Tahap Produksi
Pre investment	Investment	Return
	effek : 1. Regional development 2. Employment opportunities.	effek : Penambahan Gross National Product.

PEMBIAJAAN

Mengenai masaalah pembiajaan disektor pertambangan untuk RPLT tahap I ini pada umumnja diperlukan :

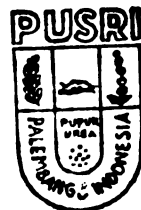
a. Untuk usaha2 pembukaan tambang baru adalah guna membiajai usaha2 penjelidikan/eksplorasi.

b. Untuk usaha2 pertambangan jang telah ada, pembiajaan dititik beratkan kepada usaha2 rehabilitasi djika perlu dapat pula digunakan untuk expansi sepandjang dapat dibiajai oleh perusahaan itu sendiri, dengan tudjuan untuk menaikkan produksi.

Oleh karena itu perentjanaan dalam pertambangan didalam skala nasional djangka waktu 5 tahun seperti dikemukakan dalam bab III chususnja untuk tahun 1969/1973 masih merupakan pembiajaan2 jang bersifat pre-investment.
Dengan bagan jang terlampau ini setjara kasar dapatlah dilukiskan hubungan antara masaalah finek dengan djangka waktu. Mengenai djangka waktu tidak selalu dapat dipastikan lamanja sebelum usaha2 tersebut dimulai, karena tidak djarang pula usaha eksplorasi dapat menekan waktu lebih tjepat atau lebih lambat dari pada jang direntjanakan.
Djika pada R.P.L.T. tahap I ini dari seluruh usaha2 pembukaan tambang baru jang berhubungan dengan penanaman modal asing berdjumlah 20 buah projek, maka sedikit2nja akan diperlukan biaja antara 20 sampai 30 djuta dollar jang hanja untuk pembiajaan penjelidikan. Biaja jang diperlukan untuk usaha2 rehabilitasi untuk djangka pendek tidak akan mengganggu balance of payment dari Pemerintah mengingat kebidjaksanaan jang diambil bahwa setiap kredit harus merupakan long term credit guna membiajai usaha2 rehabilitasi ini.

P E N U T U P

Dengan uraian2 tersebut diatas djelaslah setiap usaha untuk memanfaatkan sumber2 bahan galian Indonesia harus dimulai dari sekarang, kalau kita tidak akan menggantungkan diri kepada hasil2 produksi perkebunan dan kehutanan di masa2 jang akan

datang.
Adalah ideal sekali baik pertambangan maupun perkebunan/kehutanan dapat berdjalan dalam mempertinggi export setjara parallel, akan tetapi bahaja jang mengantjam chususnja karet dengan karet sintetis harus mulai dari sekarang pertambangan ber-siap2 untuk menghadapinja jaitu setiap krisis jang dihadapi oleh pemasaran tiap2 hasil ekspor tidak akan terlalu mengganggu balance of payment dari Pemerintah.
Chusus mengenai masaalah pertanian jang merupakan titik berat dari usaha Pemerintah dalam R.P.L.T. tahap I ini sektor pertambangan tetap setjara terus menerus mengusahakan pengembangan dari pada bahan2 galian sebagai pendukung dari pada sektor pertanian chususnja industri pupuk.
Diakui sedjak dari permulaam tahun 1960 telah diusahakan penjelidikan terhadap bahan galian phosphat jang sangat berguna untuk sektor pertanian masih belum diketemukan endapan2 jang ekonomis, akan tetapi Pemerintah tidak akan berputus asa mengingat pengetahuan kita mengenai isi bumi Indonesia ini masih djauh dari pada semestinja. Diharapkan dalam R.P.L.T. tahap I ini dimana penjelidikan geologi/explorasi akan dapat dimulai dapatlah kita setjara per-lahan2 mengetahui setjara pasti ada tidaknja potensi bahan galian jang berguna untuk sektor pertanian ini.

HUKUM DAN ADMINISTRASI

Rangka Umumnja, serta Pembangunannja di Indonesia

Oleh : Sumitro L.S. Danuredjo

PENDAHULUAN

Baik hukum maupun administrasi adalah pertumbuhan (zat jang tumbuh) dan kehidupan jang berlangsung terusmenerus selama ada masjarakat.[1] Bergantunglah pada masjarakat itu sendiri untuk membuat hukum dan administrasi bermanfaat bagi pertumbuhannja. Masjarakat jang progresif akan selalu berusaha supaja hukum dan administrasinja sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat. Dengan kata lain, karena masjarakat itu berkembang kearah kemadjuan, maka hukum dan administrasi oleh masjarakat terusmenerus diubah demi baiknja - djika tidak sempurnanja - masjarakat itu sendiri.

Terutama usaha memperbaiki dan menjempurnakan hukum dan administrasi itu diadakan dengan memperhatikan hukum dan administrasi daripada masjarakat lain jang lebih madju (modern) dalam berbagai bidang seperti ekonomi, skill dan tehnologi.[2] Keadaan2 jang timbul karena perkembangan berbagai usaha dan pengaruh rupa2 faktor pada umumnja memberi sifat tertentu kepada masjarakat jang bersangkutan.[3]

Ada-pun pengaruh waktu dalam perkembangan hukum dan administrasi dapat dirasakan sekali pada tiap taraf peralihan. Hukum dan administrasi pada masa Hindia-Belanda - terutama karena sendi kongkordansi - tidaklah lain dari replika hukum dan administrasi Belanda.[4] Pada masa pendudukan Djepang, hukum dan administrasi di Indonesia tidak lagi bertaraf nation-wide (meliputi seluruh Indonesia), melainkan di-potong2 pulau demi pulau, j.i. hukum dan administrasi di Djawa lain dengan jang di Sumatra, jang di Sumatra lain dengan jang di Kalimantan, dan seterusnja.[5] Semasa pendudukan Belanda (1945-1949) ada dua susunan kekuasaan (power structures), sehingga hukum dan administrasi dualistis, j.i. sekaligus ada hukum dan administrasi Indonesia disamping hukum dan administrasi Hindia-Belanda (model bakda-perang). Sedjak Belanda meninggalkan Indonesia, hukum dan administrasi diusahakan mendjadi aparat satu2-nja daripada Republik Indonesia (unifikasi hukum dan administrasi). Faktor waktu ini membawa pula akibat bahwa hukum dan administrasi Indonesia tidak lagi hanja berorientasi pada hukum dan administrasi Belanda, melainkan pada hukum dan administrasi negara2 modern lainnja. Memang belum mulai terasa pengaruh hukum asing lainnja, tapi adalah sudah mendjadi kenjataan bahwa pengaruh administrasi Amerika Serikat ada pada administrasi Indonesia. Walaupun memang baru setjara terbatas, case method (jang sedjak lama dibiasakan pemakaiannja oleh negara Anglo-Sakson dan bekas2 djadjahannja) sudah pula mulai diusahakan pelarapannja (toepassing), j.i. baru terbatas sekali dalam hukum, sudah agak lumajan dalam administrasi.[6]

Sebagai halnja faktor waktu banjak dipengaruhi oleh faktor keadaan, maka faktor tempatpun sedikit-banjak berhubungan dengan keadaan dan waktu.

Indonesia jang dewasa ini setjara geopolitis masih dalam keadaan serba belum memadai - tempat jang satu dengan jang lain pada umumnja masih sulit sekali hubungannja - dan taraf pendidikan, skill dan tehnologinja belum tinggi pula, sukarlah diharapkan dengan sekedjap mata dapat menjamakan langkahnja dengan negara modern. [7]

Wilajah Hukum Dan Administrasi

Salah satu sifat jang sangat elegant (manis) daripada hukum dan administrasi adalah - sebagai disinggung diatas - adaptability-nja pada keadaan, waktu dan tempat. Dalam membitjarakan wilajah (province) daripada hukum dan administrasi itu dibawah ini diadakan pembagian menurut tempat sbb.:

1. *Hukum dan Administrasi Lokal*

Istilah ini di Indonesia disebut "Peraturan dan Administrasi Daerah" (Locale verordeningen en locaal bestuur). Karena jang dimaksud dengan "Daerah" itu adalah daerah "otonoom", maka mestinja dapat pula disebut "Peraturan dan Administrasi Otonoom", tapi istilah ini tidak dilazimkan. Djuga istilah "Peraturan dan Administrasi Swatantra" tidak dilazimkan, walaupun "swatantra" adalah Indonesianja "otonoom". [8]

Di Indonesia daerah2 watantra itu adalah Daerah Besar dan Daerah Ketjil, dinegri Belanda Provincie dan Gemeente, dan di A.S. State, County dan Munisipality (city or town).

Berlainan dengan di A.S. dan Belanda, masih ada di Indonesia pemerintahan desa [9], disamping pemerintahan swatantra dan pusat. Pemerintahan desa ini pada umumnja (10) masih didjalankan oleh Kepala Desa beserta pembantu2nja sebagai alat perlengkapan desa itu.

Penetrasi kekuasaan Pemerintah Hindia-Belanda, Djepang dan Republik Indonesia berlangsung dengan ditetapkannja Kepala Desa sebagai penguasa didesa itu untuk mendjalankan beberapa tugas Pemerintah. [11] Dengan demikian, maka hukum dan administrasi desa adalah dualistis, j.i. disatu fihak ditetapkan oleh Pemerintah dan difihak lain oleh Desa.

Dengan masih tetap dipertahankannja desa itu, teranglah bahwa menurut hukum konstitusionil di Indonesia ada dua matjam local government, j.i. (1) modern local government jang meliputi Daerah Besar dan Daerah Ketjil, dan (2) traditional (indigenous) local government jang mendjelma dalam desa itu.

2. *Hukum dan Administrasi Nasional*

Dari sudut suatu body politic, hukum dan administrasinja adalah hukum dan administrasi pusat (central). Seorang penindjau menjebutnja hukum dan administrasi nasional (national law and administration), atau sering pula disebut municipal law and administration). Bila body politic itu federal ikatannja, maka hukum dan administrasinja mungkin (1) di-desentralisasi, atau (2) di-sentralisasi. Tjontoh body politic kesatuan di-desentralisasi adalah Belanda dan Indonesia. Tjontoh2 body politic di-sentralisasi adalah Hindia-Belanda sebelum diundangkannja Decentralisatie-Besluit [12] sebagai peraturan pengchususan fasal 21 I.S., dan Prantjis dalam zaman Napoleon I.

3. *Hukum dan Administrasi Regional*

Sesudah selesai Perang Dunia II nampak dengan djelas ketjenderungan pada negara2 jang bertetangga untuk merupakan ber-sama2 kesatuan2 (bukan-negara)

Geografis baru, terutama dengan maksud melaksanakan kerdjasama dalam berbagai lapangan tertentu, biasanja ekonomis tapi adakalanja dengan diselipi maksud2 politis dan militer. Dewasa ini dikenal (1) European Economic Community (EEC), European Atomic Energy Community (Euratom) dan European Coal and Steel Community (ECSC), masing2 terdiri atas pemerintah2 Belgia, Perantjis, Djerman, Itali, Luxemburg dan Belanda. Organisasi2 ini disebut dengan nama populer "the Six"; (2) European Free Trade Association (EFTA) jang terdiri atas pemerintah-pemerintah Austria, Denmark, Norwegia, Portugal, Swedia, Swis dan United Kingdom, jang dengan nama populer disebut "the Seven"; (3) Council of Europe (CE); (4) European Conference of Ministers of Transport (ECMT); (5) Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM); (6) Customs Co-operation Council (CCC); (7) Bank for International Settlements (BIS); dan (8) Organization of American States (OAS); (9) Liga Arab (di Timur Tengah); (10) ASA (Association of Southeast Asia), dan sekarang ini ASEAN (Association of Souteast Asian Nations) jang a.l. meliputi Indonesia.

Hukum dan administrasi didaerah itu tetap bersifat nasional, tapi kerdjasama dengan negara2 lain tadi mengakibatkan adanja wewenang tertentu jang diberikan oleh negara2 anggauta kepada organisasi regional tadi. Tjontoh2-nja: (1) keluarmasuk negara2 jang mendjadi anggauta regional organization itu bagi semua warganegara negara2 itu berlangsung tanpa paspor/visa (di negara2 Benelux, j.i. Belgia, Nederland dan Luxemburg); (2) harga barang produksi salahsatu negara-anggauta regional organization itu dapat ditetapkan dengan harga sama untuk negara2 anggauta lainnja, harga mana lebih rendah dari harga ekspor kenegara lain.

Pada hakekatnja hukum dan administrasi regional itu tidaklah lain dari hukum dan administrasi internasional. Disebutnja "regional" adalah karena wilajahnja terbatas dalam arti merupakan sebagian sadja daripada dunia seluruhnja. Karakteristik jang penting pula adalah kechasan (specificity) hukum dan administrasi bagi wilajah terbatas itu dalam hubungannja dengan wilajah2 lainnja ataupun negara2 lain dalam dunia ini.

Adalah suatu kenjataan pula bahwa hukum dan administrasi regional itu merupakan pengurangan atas kedaulatan tiap negara dalam organisasi regional itu, tapi kerugian ini diperbaiki oleh segi2 positif jang menguntungkan jang timbul sebagai akibat daripada keanggautaan baik dari sudut ekonomis (sebagai disinggung diatas tentang harga dalam wilajah organisasi regional lebih murah dari diluarnja) maupun jang lain2-nja. Dari sudut kerdjasama, maka negara2 dalam organisasi regional itu tidaklah beda dengan provinsi2 dalam negara unitaris ataupun negara2 bagian dalam negara federal. Hukum dan administrasi organisasi regional tidak boleh bertentangan dengan hukum dan administrasi internasional. Kerdjasama antara provinsi2 atau negara2 bagianpun tidaklah boleh menimbulkan hukum dan administrasi jang bertentangan dengan hukum dan administrasi daripada ber-turut2 negara unitaris dan negara federal jang bersangkutan. Sebagai halnja kedaulatan anggauta organisasi regional, maka negara nasionalpun kedaulatannja disertai (shared) oleh provinsi ataupun negara-bagian.
Tapi sebagai organisasi, baik negara unitaris maupun federal tidaklah berbeda tudjuan dengan organisasi regional, j.i. mentjapai kemakmuran dan keamanan.

4. *Hukum dan Administrasi Interregional*

Dalam teori dapat dikonstruksi adanja dua atau lebih organisasi regional jang ber-sama2 berusaha mentjapai sesuatu atau beberapa tudjuan. Kerdjasama itu menimbulkan hukum dan administrasi interregional. Djika misalnja Liga Arab dan ASA atau EEC dan EFTA mengadakan kerdjasama dalam bidang2 tertentu, maka dalam praktek timbullah hukum dan administrasi interregional itu.

5. Hukum dan Administrasi Internasional

Kerdjasama internasional menimbulkan hukum dan administrasi internasional 13) baik melalui maupun tidak melalui organisasi internasional seperti PBB, suborganisasi PBB dan lain2-nja.
Hukum internasional - sebagai halnja dengan hukum regional - dan hukum interregional - berbeda dengan hukum nasional dalam arti bahwa hukum nasional merupakan norma2 jang sanksinja dapat dilaksanakan oleh negara, sedangkan hukum regional, hukum interregional dan hukum internasional sanksinja tidak dapat dipaksakan bila fihak2 justisiabel (pentjari2 keadilan) tidak bersedia tunduk pada sanksi tersebut. Dengan kata lain, hukum nasional mengikat, sedangkan hukum regional, interregional dan internasional hanja mengikat setjara bersjarat.

Administrasi internasional jang selama ini terwudjud dalam kenjataan adalah administrasi jang didjalankan disuatu tempat (daripada suatu body politic), atau suatu negara, oleh beberapa negara lain ber-sama2 atau beberapa negara jang dibebani tugas demikian oleh organisasi dunia, sekarang PBB. 14)

HUBUNGAN ANTARA HUKUM DAN ADMINISTRASI

Bila suatu kumpulan manusia semua anggauta2-nja merupakan suatu masjarakat ataupun semua anggauta2-nja tunduk pada suatu organisasi-kewibawaan (negara), maka timbullah hukum untuk mengatur kehidupan dalam masjarakat atau negara itu. Hukum itu adalah peraturan jang mengikat, j.i. jang mempunjai sanksi. Untuk mendjadi effektif, perlulah hukum itu dilaksanakan oleh administrasi. Baik hukum maupun administrasi adalah hasil kreasi manusia. Hukum dan administrasi harus tetap dibuatnja selalu sesuai dengan kebutuhannja dalam pergaulan hidup. Dengan kata lain, (negatif) manusia tidak boleh dikorbankan untuk hukum dan administrasi, atau (positif) hukum dan administrasi harus selalu diperkembangkan.

Djelaslah kiranja, bahwa per-tama2 ditjiptakan hukum, dan kemudian administrasi dibangun atas hukum sebagai dasar, baik dalam hal keadaan biasa maupun revolusioner.

Perubahan pemerintahan dalam keadaan normal biasanja berlangsung dengan hukum normal pula, j.i. hukum peralihan jang menjambung hukum lama dengan hukum baru. 15)

Dalam pada itu, perubahan pemerintahan revolusioner dilaksanakan dengan hukum revolusioner jang menggantikan setjara revolusioner hukum lama dengan hukum baru. 16)

Pemerintahan baru jang timbul setjara normal disusul dengan administrasi baru jang normal pula, j.i. administrasi baru itu mempunjai unsur2 administrasi lama. Administrasi revolusioner menggantikan se-akar2-nja administrasi lebih dulu jang digantinja, j.i. antara ke-dua2-nja terdapat unsur2 jang sangat bertentangan. 17)

Hubungan jang rapat antara hukum dan administrasi itu terdapat dalam semua negara. Lagi pula hubungan tadi berpengaruh atas keadaan lainnja - kulturil, ekonomis, politik, sosial dll. - pada negara jang bersangkutan. Negara kapitalis mempergunakan hukum dan administrasi untuk memperkembangkan kapitalisme, sebagai negara komunis berbuat jang sama demi kepentingan komunisme. Baik negara-negara besar jang kapitalistis maupun jang komunistis diikuti oleh satelit2-nja masing2, baik jang sudah landjut perkembangannja maupun jang sedang berkembang. Negara2 non-kapitalistis dan non-komunistis pun memakai hukum dan administrasinja untuk kepentingan2 nasionalnja. Terutama hukum dan administrasi netralis 18) ini dalam segi ekonomis berdasar pada sosialisme spesifik, j.i. Mesir, Aldjazaria, Birma, Indonesia dan lain2-nja dengan sosialismenja sendiri2

Revolusi rakjat Indonesia berhasil melikwidasi kekuasaan Djepang jang sudah setjara resmi menjerah pada Sekutu, dan menggagalkan usaha Belanda jang dibantu oleh Sekutu dibawah komando Inggeris [19] untuk berkuasa kembali di Indonesia. Djika dalam bidang politik rakjat Indonesia revolusioner, maka dalam bidang hukum tidaklah demikian halnja. Hukum lama (Hindia Belanda dan Djepang) dipertahankan selama tidak bertentangan dengan hukum Indonesia [20] Ketetapan ini berarti bahwa peralihan hukum lama kehukum baru berlansung tapak demi tapak. [21] Samasekali tidaklah diadakan perombakan hukum lama oleh hukum baru setjara sekaligus sesudah dinjatakannja rakjat Indonesia bebas dari kolonialisme. Pernjataan keputusan politik ini merupakan norma jang revolusioner. [22]

Dalam pada itu, baris kedua Proklamasi tentang perubahan hukum jang berbunji: "Hal-hal jang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan tjara saksama dan dalam tempo jang sesingkat-singkatnja". tidaklah dapat dimasukkan dalam katagori sebutan revolusioner, karena pada hakekatnja kalimat itu kemudian mendjelma dalam Peraturan Peralihan Konstitusi 1945 jang dengan djelas tidak bersifat revolusioner. Perubahan itu djelas tidak bersifat serempak (integral) seketika, melainkan tapak demi tapak, bagian demi bagian atau sebagian (partieel) dan insidentil tidak sistimatis planmatig, karena berlainan dengan kalimat pertama, kalimat kedua itu tidak sekaligus menghapuskan peraturan2 serta lembaga2 (instellingen) lama serta menggantikannja dengan jang baru berdasarkan sesuatu tjara jang-revolusioner.

Berdasarkan kalimat kedua Proklamasi itu administrasi Indonesia tidaklah lain dari pelandjutan administrasi Hindia-Belanda dan Djepang jang mendahuluinja dengan perubahan2 disana sini jang dianggap perlu. Dengan kata lain administrasi Indonesia pun tidaklah revolusioner.

Dalam pada itu haruslah diakui, bahwa tahun 1945 sudah ada ketentuan pokok tentang perubahan integral daripada sisa2 sistem dekonsentrasi [23] mendjadi sistim desentralisasi. [24]
Baru tiga tahun kemudian dibuat pengchususan kongkrit dalam undangpokok pemerintahan daerah No. 22. Sedjak 1948 itu undang tersebut mengalami beberapa kali perubahan dalam undang2 baru, tapi belum tertjapailah hingga saat ini keadaan dimana dapat dikatakan, bahwa desentralisasi sudah sungguh2 berlangsung se-penuh2-nja. Kekuasaan2 pusat masih banjak sekali jang belum diserahkan kepada Daerah Swatantra. Ini berarti, bahwa administrasi dalam Daerah Swatantra itu belum se-penuh2-nja bersifat otonoom. [25]

Adalah suatu kenjataan, bahwa sedjak 1945 hukum tidaklah serasi dengan administrasi. Hukum jang pada umumnja baik tidak dilaksanakan sebagai mestinja oleh administrasi. Tjontohnja jang tepat adalah hukum jang baik tentang tindakan (sanksi) terhadap koruptor tidak dilaksanakan sehingga korupsi meradjalela. Ada suara2 atau usul2 untuk membuat setjara chusus undang korupsi dengan mana diharapkan dapat diberantasnja korupsi. Andaikata usul itu diterima dan undang jang dimaksudkan berhasil diundangkan, sudahkah ada djaminan bahwa korupsi mungkin dilikwidasi bila administrasi tetap tidak berubah djiwanja? Baik hukum maupun administrasi adalah fabrikasi manusia, ke-dua2-nja pada hakekatnja baru merupakan objek jang berupa bentuk ataupun wadah. Baik-buruknja wadah ini ditentukan oleh isinja. Pada hakekatnja isi ini adalah manusia2 pribadi jang menghanteer hukum dan administrasi itu. Antara pentjipta hukum dan pelaksana hukum (ini adalah administrasi) harus ada iktikad dan tindak jang tulus-ichlas untuk membuat masjarakat aman-damai, adil-makmur dan demokratis. Unsur manusia ini sangat penting. Manusia jang baik dalam arti djudjur terhadap diri dan masja-

rakat- akan membuat hukum jang baik. Hukum jang baik ini harus dilaksanakan oleh administrasi jang baik pula, jaitu administrasi jang pelaksana2-nja adalah manusia2 jang baik. Bila didjalankan oleh administrasi jang buruk, hukum jang baik itu tidak akan berhasil baik terhadap rakjat. Tjontohnja adalah hukum pidana tentang korupsi jang telah disinggung diatas. Hukum dalam Kitab Undang Hukum Pidana Indonesia baik, tapi administrasi Indonesia masih buruk, sehingga korupsi berkesempatan berketjamuk. Dalam pada itu, hukum jang tidak baik tidak-boleh-tidak akan membuat administrasi tidak berdjalan baik. Tjontohnja peraturan jang membolehkan para sardjana mengadjar pada waktukerdja tanpa pembatasan. [26] Dalam teori sardjana dapat masuk kantor sekadar untuk memaraf daftarhadir dan kemudian terus pergi mengadjar sehari penuh. Perbuatan ini dapat dilakukannja tiap harikerdja, jang berarti ia tidak sedikitpun bekerdja untuk kantornja.

Harus diakui bahwa administrasi di Indonesia dewasa ini merosot sekali. Sebab2-nja adalah: (1) tidak atau kurang ahlinja para administrator satu dan dan lain karena sesudah runtuhnja kekuasaan Belanda tidak tjukup diusahakan recruitment untuk mengisi gap (lowongan) jang sangat lebar [27]; (2) tidak adanja semangat kerdja (disiplin, werklust, werkvreugde, devotie) pada administrator karena keadaan ekonomis makin merosot; (3) tidak adanja kedjudjuran pada administrator jang menjebabkan meradjalelanja korupsi dalam bentuk uang, waktu, kesempatan dan material.

Ada usaha (dalam bentuk peraturan) untuk mentjegah *absenteeism* [28] tapi tanggapan administrasi terhadapnja tidaklah sangat memuaskan. Banjak pegawai2 jang seharusnja diberhentikan karena tidak mengindahkan peraturan itu, tapi njatanja administrasi tidak mengambil tindakan semestinja, sehingga pegawai jang malas itu tetap mengambil gadjinja, berasnja dan gulanja dari kantornja. Karena tidak ada pengawasan oleh administrasi, maka absentee2 itu memanfaatkan diri diluar kantornja dalam berbagai bidang keaktifan untuk menambah pentjarian (menarik betja, membawa truck, mengemudikan taksi, mengobjek, bekerdja administratif dikantor lain dll.).

Sebagai halnja hukum adalah historisch bepaald (ditentukan sedjarah), administrasipun demikian pula. Kesibukan partai untuk bertopengkan kepentingan rakjat - menguntungkan diri dengan menempatkan anggauta2-nja dalam Kementerian/Djawatan jang dikuasainja bukan rahasia individuil. Sedjak mula pertama partai2 menantjapkan kukunja dalam kementerian2 - dimulai dengan dilaksanakannja sistim kabinet parlementer - setjara diam2 mulai dilarapkan spoils-system dari pusat sampai kedaerah. Kementerian Dalam Negeri misalnja, jang dipimpin oleh Perdana Menteri pertama, dengan sertamerta menempatkan "orang2-nja" dalam kedudukan2 pimpinan, baik pada Kementerian (kantorpusat) maupun sebagai pemimpin2 kantordaerah (provinsi, residensi dan selandjutnja). Preseden ini - jang dengan radjin dan ambitiuus dan lebih proporsionil diikuti oleh semua partai dan golongan - masih nampak dengan djelas pelarapannja dalam administrasi sampai dewasa ini. Dengan kata lain, ketiadaan atau perusakan kaedah dalam hukum konstitusionil, chususnja hukum kepegawaian, berlangsung terus. Disamping partai2 ada pula organisasi2 jang merupakan djuga pressure groups untuk mentjari keuntungan. Tjontoh kongkritnja adalah serikat2-sekerdja jang dalam kenjataannja tidak djarang mempunjai kekuasaan luarbiasa untuk memaksakan kehendaknja kepada Kementerian/Djawatan jang bersangkutan. Serikatsekerdja itu tentunja segala aktivitasnja ditudjukan kepada kesedjahteraan anggauta semuanja, tapi - sebagai halnja dalam segala matjam dan bentuk organisasi - pimpinan serikatsekerdja itu dengan mudah dapat disalahgunakan untuk memanfaatkan hanja sebagian anggauta2-nja, biasanja jang termasuk dalam pimpinan serikatsekerdja itu. Demikianlah, sebagai tjontoh, segera setelah Belanda meninggalkan Ibukota R.I. Djokjakarta, suatu kementerian [29] menghadapi persoalan reorganisasi. Lowongan2

djabatan-pimpinan perlu diisi. Djabatan Sekretaris Djenderal "diperdjoangkan" oleh serikatsekerdja untuk diisi oleh A, seorang pembesar kementerian itu sendiri. Setelah berhasil, Sekretaris Djenderal baru setjara resiprositif mengangkat tokoh2 serikatsekerdja jang telah berdjasa padanja itu dalam kedudukan kuntji Kepala Bagian Keuangan dan Kepala Bagian Pegawai. Desakan jang dikemukakan oleh serikatsekerdja kepada Menteri (setelah diperkuat oleh Sekretaris Djenderal baru) jang kemudian mengakibatkan pengangkatan orang2 itu pada djabatannja masing2 adalah djangan sampai djabatan2 itu diisi oleh pegawai2 diluar kementerian pusat.

Dengan tjontoh2 (cases) itu dibuktikan, bahwa spoils system didalam tubuh administrasi selama ini dilaksanakan atas dasar kepentingan golongan (partai atau organisasi lainnja). Penilaian ketjakapan dan pengalaman (ke dua2 nja adalah garansi2 objektif) mungkin diadakan, tapi itu hanjalah ditetapkan setjara discretionair subjektif oleh golongan itu sendiri, bukan oleh tjara alatperlengkapan jang diberi wewenang oleh administrasi.

Baik partai/organisasi pusat maupun daerah berbuat sama, sehingga performance administrasi makin menjedihkan. Pembiajaan personnel makin memuntjak karena duplikasi [30] dan spoils-system. [31]

Untuk mengatasi penjakit2 ini diadakan beberapa usaha jang bermaksud melaksanakan perbaikan keadaan administrasi [32], sajang dengan hasil jang mengetjewakan. Usaha terbaru jang pada saat ditulisnja karangan ini sedang berlangsung, j.i. DSPP (Daftar Susunan Personalia dan Perlengkapannja) pada tanggal 30 Djuli 1967 telah berhasil mentjatjah djumlah pegawai sebanjak 1 071 557, [33] termasuk pegawai sivil Angkatan Perang dan guru. [34]

Andaikata dewasa ini penduduk Indonesia berdjumlah 110 djuta maka teoritis satu pegawai mengurus 110 orang rakjat. Djika diingat bahwa negara tetangga Selandia Baru perbandingannja hanjalah 1:20, [35] maka dengan mentjontoh perimbangan ini perlulah Indonesia mengadakan penambahan djumlah pegawainja mendjadi 5 djuta. Dengan sistem recruitment jang baik, dengan sistem penggadjian jang tjukup mendjamin kehidupan pegawai dan dengan perbaikan serta stabilisasi keadaan ekonomis-finansiil dalam masjarakat umumnja, usaha menambah djumlah pegawai itu akan berhasil dan administrasi pastilah akan berdjalan lantjar. Dalam pada itu, sudah teranglah bahwa berlainan dengan negara2 madju (berkembang) keadaan di Indonesia masihlah demikian rupa bahwa intensitas pemerintahan djauh lebih kurang, satu dan lain karena masjarakat Indonesia belum begitu banjak kebutuhannja dibandingkan dengan masjarakat modern. Alasan lain jang sangat penting bagi tidak mungkinnja diadakan penambahan adalah praktis tidak adanja uang pada Pemerintah. Nampaknja Pemerintah dewasa ini memang berusaha keras untuk mengurangi djumlah pegawai jang dianggapnja sudah kebanjakan itu. Pemerintah menugaskan DSPP untuk mengadakan pengurangan. Sudah pastilah bahwa pegawai jang telah mentjapai umur 55 tahun dan bersamakerdja 25 tahun akan harus mundur.

Dengan penjingkiran tenaga2 ini berarti tersingkir pula tenaga2 ahli jang sesungguhnja masih amat diperlukan oleh administrasi. Karena itu sjarat pertama jang harus dipenuhi Pemerintah untuk membuat DSPP berhasil adalah mengadakan *recruitment* (training, coaching, upgrading, dll.) terhadap pegawai2 jang akan terus dipekerdjakan. Sjarat kedua adalah sistem penggadjian jang tjukup mendjamin kehidupan pegawai. Sjarat ketiga adalah sistem penjaluran (afvloeing) jang baik. Adapun sjarat keempat adalah perbaikan serta stabilisasi keadaan ekonomis-finansiil dalam masjarakat umum. Sjarat jang terachir adalah adanja kredit asing untuk perongkosan pelaksanaan program DSPP selama keadaan ekonomis-finansiil belum terkendalikan dan stabil.

Karena relatif masjarakat Indonesia masih sederhana dalam perbandingannja dengan masjarakat modern, maka ratio djumlah pegawai-rakjat 1:110 (atas dasar perhitungan bahwa rakjat Indonesia berdjumlah 110 djuta) adalah lima kali lebih

dari rakjat Selandia Baru jang tiap 20 diurus oleh satu pegawai. Kiranja angka Indonesia tidaklah dapat dikatakan berlebih-lebihan, terutama djika diingat bahwa masjarakat Indonesia sudah mulai bergerak kearah kehidupan modern. Sekurang-kurangnja di kota2. Sudah barangtentu pengurangan dapat diadakan. Dalam pada itu disangsikan, bahwa pengurangan akan membawa efficiency dalam pelaksanaan administrasi. Persoalan kedua adalah bahwa pengurangan itu sendiri merupakan suatu pekerdjaan jang tidak mudah, satu dan lain karena pastilah akan dihadapi keruwetan2 jang antara lain timbul karena ukuran2 jang mendjadi pegangan dalam melaksanakan pengurangan itu tidak mungkin dilarapkan setjara uniform dan konsekwen, melainkan mempunjai tendensi bersifat subjektif-persoonlijk. Sebagai tjontoh dikemukakan berbeda-bedanja ketegasan daripada tindakan2 terhadap pegawai2 jang terlibat dalam G.30 S/PKI. Walaupun banjak djumlah pegawai jang ditindak, tidak sedikit pulalah pegawai, jang oleh panitya screening dianggap terlibat, jang sampai saat ini masih ter-katung2 statusnja, j.i. *in concreto* tidak diberhentikan tapi tidak dipekerdjakan. Walaupun tidak dipekerdjakan, tapi mereka terus menerima berbagai hak jang ada pada mereka sebelum terlibat. Keragu-raguan pimpinan kantor jang bersangkutan untuk mengambil tindakan tegas (dalam arti merehabilitasi atau memberhentikan pegawai jang bersangkutan) terletak tidak hanja dalam bidang tehnis-administratif, melainkan psikologis, politis, humaniter dan lain2-nja. Menurut wawantjara penulis dengan seorang pembesar jang berwenang, tidak diambilnja tindakan tegas dalam bentuk pemetjatan pegawai jang bersangkutan itu diartikannja sebagai kebidjaksanaan dengan mana diharapkan bahwa pegawai tadi hendaklah dengan kehendak sendiri minta diberhentikan dari djabatannja, hal mana tentu sadja sulit terdjadi, karena pada umumnja dan terutama dalam keadaan ekonomis seperti dewasa ini pegawai rata2 ingin tetap berkedudukan sebagai demikian. Bukanlah pemetjatat akan berarti penutupan djalan bagi pegawai untuk bekerdja dikantor lain, baik pemerintah maupun partikelir. Pemberhentian atas permintaan sendiripun sangat sulit diterima oleh pegawai tadi mengingat sukarnja dewasa ini mendapat nafkah dalam keadaan ekonomis jang berat ini dimana kantor2 baik pemerintah maupun partikelir, tidak menerima pegawai baru.

KESIMPULAN2 DAN SARAN2

Hukum dan administrasi sebagai produk manusia tidaklah hanja ditentukan oleh sedjarah, tapi djuga *sociaal bepaald*. Disini "sosial" diambil dalam arti luas, j.i. tidak hanja meliputi "sosial" dalam arti sempit, tapi djuga politis, dan terutama ekonomis. Hukum dan administrasi mendjalankan tugasnja untuk masjarakat demikian rupa hingga masjarakat itu terdjamin kesedjahteraan, keamanaan dan, untuk negara demokratis, hak2 dasarnja.

Dalam pengalaman Indonesia selama memerintah diri sedjak 1945 ternjatalah bahwa dengan kemampuan (bekwaarhaid) jang minimal 36) orang2 Indonesia terus memerintah sedjak 1945. Dalam pada itu, bila "memerintah" itu ditindjau dari segi hasilnja untuk rakjat pada umumnja, tidaklah dapat disangkal bahwa selama ini "pemerintahan sekadar terlaksana demi memerintah" (governing for governing's sake), tidak "untuk mendatangkan tata tenteram karta rahardja" bagi rakjat. Dengan kata lain, pemerintahan diartikan sebagai status dan gengsi sosial, malahan sebagai kesempatan untuk mendapat peluang (kansen) mementingkan diri pribadi, keluarganja ataupun golongannja, tidak sebagai alat untuk mentjapai tudjuan luhur, j.i. tata tenteram karta rahardja tadi.

Dari pengalaman jang pahit selama ini bagi rakjat umum dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

(1) Penentu2 keputusan (decision-makers) hukum dan administrasi jang pada umum-

nja tidak atau sedikit sekali mempunjai kemampuan memerintah, tidak berusaha untuk menghilangkan dilettantisme atau amateurisme mereka sebagai pedjabat tinggi dengan tjara radjin2 beladjar, baik dari pengalaman sendiri, pengalaman orang lain, maupun tulisan2;

(2) Mereka tidak mempunjai devotion, vocation (roeping, panggilan) ataupun vitalitas untuk mendjalankan tugas sesuai dengan harapan rakjat;

(3) Mereka tidak djudjur terhadap diri sendiri, karena tidak mengakui ketidak-mampuan (inability) mereka untuk melaksanakan tugas pemerintahan, tidak dju-djudjur terhadap orang2 lain jang ahli sebab tidak berani mengakui kekurangan mereka dan menjerahkan tugas itu kepada ahli2 tersebut, serta tidak djudjur terhadap rakjat karena dengan menterlantarkan rakjat mereka menguntungkan diri sendiri setjara materiil;

(4) Mereka tidak mendidikkan skill setjara masal kepada rakjat [37], dan rak-jat tidak bekerdja keras untuk dengan kesadarannja sendiri memperoleh skill itu;

(5) Dalam keadaan jang sulit ini mereka pada umumnja dalam kehidupan se-hari2 tidak menundjukkan kenjataan turut prihatin dengan penderitaan rakjat, dan dengan sikap demikian tidak mungkinlah mereka dengan tulus-ichlas memikirkan segala sesuatu untuk menolong rakjat.

Semua keadaan tidak baik sekarang ini adalah sedikitbanjak warisan keadaan, bahwa bangsa Indonesia dengan kemampuan memerintah jang minimal sanggup membentuk negara dan melangsungkan operasinja. Dasar lain jang djuga lemah bagi negara muda ini adalah hutang jang dibebankan oleh Belanda kepada Republik Indonesia (dengan persetudjuan kita) segera setelah Belanda dengan formil menjatakan akan meninggalkan Indonesia jang waktu itu kosong kasnegaranja. Disamping itu, rusaknja negara terutama disebabkan oleh rusaknja *value system* pada penguasa2 hukum dan administrasi segera setelah mereka turun dari Djokjakarta ke Djakarta tahun 1950. Adalah malang pula, bahwa kerusakan itu berlangsung *in crescendo*. Penguasa2 itu dan pendjabat2 lainnja mengalami shock dalam mentalitas mereka jang antara lain disebabkan oleh perbedaan *environment* (suasana sekitar mereka), termasuk tuntutan2 sosial, segera setelah mereka berkedudukan di Djakarta dimana tidak ada lagi suasana prihatin, melainkan jang bersifat sensualistis (voor het zinnelijk genot) materialistis. Dari segi idealistis (j.i. perdjoangan untuk mewudjutkan negara tata tentram karta rahardja), kegontjangan itu dapat diartikan sebagai "Umwertung aller Werten" (omwenteling aller waarden, perubahan radikal daripada semua nilai) atau "inflatie aller waarden" (pemerosotan (inflasi) semua nilai), dangan kata lain penguasa2 hukum dan administrasi tidak lagi menjelenggarakan pemerintahan sebagai mereka lakukan di Djokdjakarta dalam semangat perdjoangan, tanpa pamrih.

Usaha untuk kembali kepada nilai2 jang tinggi dewasa ini sudah waktunja untuk diupajakan. Tjaranja tidak usah berbau sentimen seperti "setjara Timur", "Setjara keluarga" dan lain2-nja, melainkan setjara tegas.

Penguasa2 hukum dan administrasi jang ternjata tidak djudjur (sifat ini pada umumnja dapat diketahui dari tjara mereka hidup se-hari2), harus segera dipetjat. Walaupun setjara berkelebih-lebihan (bij wijze van spreken), djumlah mereka itu banjak sehingga dichawatirkan akan runtuhnja hukum dan administrasi, tapi djika diingat bahwa sesungguhnja dalam masjarakat masih banjak unsur2 jang mampu menggantikannja, jang selama ini djustru karena ketinggian moril mereka, tidak pernah gembar-gembor (ber-teriak2) dan menampangkan diri kedepan. Tambahan lagi, dewasa ini sudah mulai dirasakan berlangsungnja *sociale zelfselectie* jang dengan sendirinja akan mendukung tindakan tegas itu. Keberanian Pemerintah untuk setjara radikal membersihkan diri itu berarti tanda dimulainja pembangunan hukum dan administrasi kembali kepada tugasnja semula jang asli.

Pengurangan pegawai akan harus terdjadi dengan pemetjatan itu, dan ini hanjalah disambut baik oleh DSPP. Djika diantara pegawai2 jang tidak djudjur itu terdapat ahli, mereka itu tidak akan merugikan sekali, karena dapat diganti oleh pegawai2 lain. Pengganti2 ini sudah dikedjutkan (afgeschrikt) oleh tindakan Pemerintah, dan setjara psikologis akan timbullah keadaan dalam mana mereka akan bekerdja se-baik2-nja. Pemberhentian dewasa ini akan sangat berat dirasakannja karena employment tidak ada setjukupnja bagi fihak jang diberhentikan itu. Kurangnja ahli tidaklah merupakan soal baru, karena pada tahun 1945 fakta itu sudah kita hadapi. Biarlah Republik Indonesia madju dengan suatu minimum ahli, tapi dengan semangat Proklamasi.

Sudah thukup banjak rakjat sampai saat ini mendengar istilah2 bombastis, seperti Tavip, keadilan sosial, Usdek, Ampera, Berdikari dll. jang pada hakekatnja masih djuga merupakan sembojan2 belaka. Hanja keahlian dan kedjudjuranlah jang dapat diharapkan mengatasi kematjetan administrasi. Memang benar bahwa kelemahan finansiil pegawai negeri menjebabkan pula terlantarnja administrasi. Tapi masjarakat Indonesia kiranja belum semuanja terdiri atas unsur2/oknum2 jang se-mata2 hanja mataduwitan. Dengan kata lain, mereka tidak hanja monistis, melainkan djuga monodualistis. Unsur2 monodualistis sikap hidupnja ini dapat diharapkan mampu memimpin atau turut memimpin negara kearah kebahagiaan. Memang sulit sekali mengenal dan menundjuk orang2 itu, tapi mungkin sekali dapat ditempuh djalan menjelidiki dengan kwesioner rahasia. Kwesioner ini untuk kantor (kementerian, djawatan dll.) dibuat oleh pegawai2 kantor jang bersangkutan, baik pusat maupun daerah. Dalam hal ini tidak didapat tjalon untuk suatu kantor, maka Departemen Tenaga Kerdja, Kantor Urusan Pegawai dan Lembaga Administrasi Negara ber-sama2 menundjuk tjalon pimpinan. Untuk Dewan2 Perwakilan para legislator itu dipilih setjara rahasia oleh pemilihan umum (demokrasi), Untuk mentjegah dipilihnja orang2 jang tidak djudjur, pemilih2 harus menjelidiki tjalon2 Wakil2 itu. Setjara umum melalui rapat2, radio, telivisi dan alat komunikasi lainnja, riwajat tjalon2 itu harus disebarluaskan diantar pemilih, baik oleh fihak pro maupun kontra. Baik tjalon pendjabat hukum/administrasi maupun tjalon legislator haruslah memenuhi sjarat2 ketjakapan dan kedjudjuran. Adalah suatu ideal bila ke-dua2 sjarat itu ada pada seorang tjalon. Pada dasarnja kombinasi2 tjakap-tidakdjudjur dan tidaktjakap-djudjur adalah tidak baik. Dalam pada itu, bila keadaan memaksa kiranja kombinasi tjakap-tidakdjudjur [38] lebih baik dari tidaktjakap-djudjur. Ketjakapan (bekwaamheid) adalah kemampuan jang dimiliki oleh sebagian ketjil pegawai. Pada umumnja ketjakapan jang bersumber pada rutine dapat diperoleh dari pengalaman, tapi ketjakapan jang kreatif sukarlah mempeladjarinja, karena ketjakapan sematjam itu adalah suatu anugerah (gáve). Dengan ketjakapan ini pegawai jang bersangkutan tidak sadja menghasilkan prestasi, melainkan djuga kreasi (sesuatu jang baru) jang dapat memperkembangkan pekerdjaan sesuai dengan tuntutan zaman. Ketidakdjudjuran mungkin merupakan suatu bakat atau peluang jang dimanfaatkan menurut keadaan, tapi sifat itu dapat dikekang atau dikikis dengan kontrol dan sanksi, sehingga pegawai jang tjakap-tidakdjudjur dengan pimpinan jang baik lebih menguntungkan dari pegawai jang tidaktjakap-djudjur.

Terutama sedjak Indonesia meninggalkan sendi-keahlian, kemerosotan hukum dan administrasi terasa sekali diakibatkan pula oleh kombinasi tidaktjakap-djudjur jang meradjalela disegala bidang pemerintahan dan disegala tingkatannja (lapisan tertinggi sampai terendah). Pemborosan tidak hanja terdjadi dalam personalia (ingat 100 menteri, sedjumlah pembantu utama menteri, direktur2 djenderal), tapi djuga dalam materi (ingat antara lain heboh dalam pers tentang Menteri Bung Tomo dengan Mercedez-nja).

Persoalan besar jang dewasa ini dihadapi Pemerintah adalah bagaimana dapat memberi djaminan jang lajak kepada pegawainegeri supaja ia dapat bekerdja dengan

riang dan menghasilkan prestasi sesuai dengan harapan Pemerintah. Dalam hal Pemerintah tidak mempunjai uang untuk itu, djalan jang termudah adalah mentjari hutang luarnegeri. Tjara ini sukar dilaksanakan, karena pada umumnja pemberian kredit kepada negara jang sedang berkembang didasarkan atas penggunaan uang itu sebagai biaja pembangunan, bukan untuk komsumsi. [39] Djika kredit asing (termasuk U.N.) terang tidak memungkinkan penjelesaian, maka tidak ada djalan lain dari berdikari. Per-tama2 Pemerintah dapat memakai pegawai2 nja dalam administrasi joint venture dengan modal asing atau dalamnegeri dalam berbagai bidang. Kedua, Pemerintah dapat memanfaatkan semua sumber jang sampai kini ternjata tidak memanfaatkan semua sumber jang sampai kini ternjata tidak dipergunakan se-baik2-nja. Sumber2 ini terdapat pada sebagian sadja daripada kantor2 pemerintahan. Mungkin sekali eksploitasi sumber2 ini dari segi finansiil tidak mungkin dilaksanakan oleh kantor2 jang bersangkutan, tapi tentunja dengan bantuan modal asing atau dalamnegeri sumber2 itu dapat dipetik hasilnja. Walaupun mungkin sekali usaha2 ini berhasil, dapatlah sudah diperkirakan bahwa pembiajaan pegawainegeri tidak mungkin terselesaikan dengan memuaskan, bila keadaan ekonomis-finansiil pada umumnja tidak dapat disehatkan dengan segera. Andaikata pengurangan pegawainegeri menurut rentjana DSPP dapat dilaksanakan, masihlah dipersoalkan dapatkah pegawai2 negeri jang telah dikurangi djumlahnja itu digadji demikian rupa bahwa mereka dapat hidup lajak (menswaardig), djika penjehatan ekonomis-finansiil tidak ber-sama2 terwudjudnja.

Tentang DSPP sendiri dapat pula diingatkan kepada usaha sedjenis jang dalam tahun 1962 melalui Biro Pusat Statistik dan Kantor Urusan Pegawai diperintahkan mengadakan sensus pegawai negeri, tapi dengan hasil nihil, sekalipun perintah sensus tadi disertai dengan antjaman penghentian (penjetopan) gadji. [40]

Adapun sensusu jang telah dikumpulkan data2-nja oleh DSPP dengan biaja Rp 1,4 djuta itu dengan sendirinja akan berkonfrontasi dengan angka jang dewasa ini dikumpulkan oleh Kantor Bendaharawan Negara. Angka DSPP adalah 1,4 djuta. Dengan angka KBN 1,7 djuta akan terdapat perbedaan sebanjak 300.000. Bagaimana selisih ini dapat dipertanggungdjawabkan? Logis timbullah pertanjaan dimana letak "keanehan" itu. DSPP dalam pengumpulan angka itu disangsikan mendekati kenjataan, karena fihak2 jang mendjalankannja adalah "team pusat" dan "kantor pusat/daerah" jang pertama mengumpulkan angka jang diberikan oleh jang kedua, tanpa menjelidiki benar-tidaknja angka tersebut. Diduga bahwa jang diberikan oleh fihak kedua adalah angka2 personeelsformatie, bukan personeelsbezetting.

Sepandjang tentang angka2 dalam KBN itu dapat dipastikan, bahwa terdjadilah "apa2" pada kantor2 pemerintah jang menjampaikan daftar gadji resmi. KBN membajar sedjumlah uang sesuai dengan bunji daftar jang disampaikan kepadanja, tanpa menghiraukan sesuaitidaknja djumlah pegawainegeri jang bekerdja pada sesuatu kantor. Memang terdengar suara2 bahwa ada kantor(kantor2) jang "menjulap" daftarnja, j.i. memasukkan suatu tambahan pegawai2 jang fiktif, jang hanja ada diatas kertas. Benar-tidaknja suara ini belum pernah dibuktikan oleh fihak resmi. Bila penelitian daftar gadji itu bukan tugas KBN, pada tempatnjalah KUP atau Lembaga Administrasi Negara berwenang demikian. Lebih baik lagi kiranja, bila DSPP sendiri menjelesaikan "tuduhan" itu dengan perintah resmi daripada jang berwadjib.

Diluar data tentang perbedaan angka2 itu adalah pula persoalan berhasil-tidaknja pengurangan pegawainegeri itu (1) dilaksanakan, (2) menimbulkan effisiensi dalam administrasi, dan (3) mendjamin hidup pegawainegeri jang diperta-

hankan dari segi gadji mereka. Kalaupun dapat dilaksanakan, angka2 jang didapat DSPP itu masih "mentah", karena tidak melalui sistem pengudjian jang bertanggungdjawab atas sesuaitidaknja angka2 tersebut dengan kenjataan. Tanpa pengudjian tadi angka2 itu dapat dipandang sebagai angka-antjer2 (richt-santal). Untuk dapat mengendalikan djumlah pegawainegeri itu selandjutnja, haruslah dipergunakan suatu sistem dengan mana usaha pengendalian dan pengawasan itu dilaksanakan setjara teratur oleh suatu instansi jang mampu mengadakan pengetjekan. Dalam suatu negara jang sistem administrasinja mempunjai Civil ServiceCommision, maka tugas penelitian djumlah pegawainegeri itu dapat dibebankan kepada Commision itu. Indonesia tidak mempunjai alat perlengkapan administrasi sematjam itu. Karena itu, instansi jang di Indonesia sewadjarnja menampung tugas itu adalah Lembaga Administrasi Negara atau KUP atau Departemen Tenaga Kerdja. Dengan menggunakan kartetik diadakan pentjatatan periodik atas djumlah pegawainegeri tiap triwulan atau tengahtahunan. Disamping pentjatjahan dilakukan pula pengetjekan seperlunja dengan djumlah jang tertjatat dalam daftar KBN. Dalam hal ada selisih, maka perlulah daftar KBN dan Lembaga Administrasi Negara ditjek dengan keadaan sebenarnja dalam kantor jang bersangkutan. Djika angka itu telah serasi, maka angka itu dideponeer pada Kantor Statistik.

Effisiensi dalam administrasi adalah suatu hal jang komplek. Sjarat2 umum untuk itu adalah kemampuan, kemauan, kegembiraan dan kegesitan bekerdja dengan hasil se-besar2-nja dalam keadaan, waktu dan tempat jang bagaimanapun. Karena sjarat2 itu berat sekali memenuhinja, maka suatu tjara untuk mendekatinja adalah diusahakannja recruitment, training, upgrading, coaching dan usaha2 sedjenis lainnja, jang bersifat menjeluruh (mentjakup se-gala2-nja, termasuk skill dan mentalitas). Djuga kenaikan gadji dalam praktek dipandang sebagai faktor perbaikan nasib pegawainegeri. Selama ini usaha Pemerintah untuk menambah gadji pegawainegeri sudah dilakukan beberapa kali. Dalam pada itu, selalulah gadji baru itu tidak berarti perbaikan nasib, karena segera setelah tersiar kabar akan dinaikkannja gadji itu harga2 barang melontjat djauh2 sebelum di diterimanja gadji baru. Tidak berartinja kenaikan gadji itu terutama sekali disebabkan oleh makin merosotnja nilai intrisiknja uang. Karena itu, djika daftar kenaikan gadji baru jang sedang disiapkan dewasa ini selesai dan gadji baru dibajarkan, maka gadji baru inipun tidak akan perpengaruh besar bagi kesedjahteraan pegawainegeri bila keadaan ekonomis-finansiil dalam negara tidak mendjadi baik.

FOOTNOTES

1. Tidak dapat dibantah bahwa baik hukum maupun administrasi dalam suatu negara dipergunakan sebagai aparat (tool) atau mentjapai ketenteraman, keadilan dan kemakmuran bagi masjarakat dalam negara itu. Negara, dari segi politis, adalah body politic jang mewakili masjarakat tertentu, atau, bentuk politis dalam mana masjarakat itu mendjelma. Karena itu, lepas dari langgengtidaknja sesuatu negara, hukum dan administrasi akan tetap mendjalankan tugasnja masing2. Hukum dan administrasi ada sedjak timbulnja masjarakat. Negara adalah pertumbuhan kemudian dibandingkan dengan masjarakat. Karena itu, lepas dari hubungannja dengan negara, maka hukum dan administrasi selalu akan tetap ada untuk melandjutkan tugasnja bagi masjarakat itu. Adapun masjarakat itu sendiri mempunjai ber-bagai2 unsur pembentuknja, atau komponennja, jang satu dengan jang lain2-nja sama pengaruhnja, atau, jang satu lebih banjak pengaruhnja dari jang lain2-nja, atau, banjak lagi variasi lainnja jang semuanja menundjukkan kepada perimbangan2 kekuatan (power structure). Tetapi semua komponen itu merupakan matarantai dalam kerdjasama antarkomponen. Selama masih ada kerdjasama ini, masih adalah masjarakat tadi.

2. "Memperhatikan hukum dan administrasi daripada masjarakat lain" tidaklah berarti "Mentjontoh hukum dan administrasi daripada masjarakat lain". Karena keadaan negara2 ber-beda2, maka "mentjontoh" akan berarti memperkosa perkembangan sendiri demi pemasukan bahan2 asing. "Mentjontoh" akan berhasil, bila pentjontoh memenuhi sjarat2 minimal untuk berbuat demikian,

misalnja, mempunjai ketjukupan (adequacy) dalam modal, barangmodal, tempat, tehnologi, skill, tenaga (man power).

3. Kemakmuran dan kemadjuan2 lainnja daripada sesuatu negara membuat masjarakat bersikap lain dalam kehidupan sehari2-nja djika dibandingkan dengan masjarakat jang serba kekurangan. Djika masjarakat pertama sudah memikirkan menudju kebulan (ini tjontoh ekstreem), maka masjarakat kedua baru dalam taraf penjelesaian persoalan bagaimana dapat memenuhi sjarat2 untuk hidup (makan) besok.

4. Benarlah bahwa hukumadat pada masa itu tetap berlaku, tetapi betapa dipersempitnja sudah hukum tersebut dapat diketahui bahwa lapangannja jang mula2 luas itu sedikit demi sedikit, sebagai akibat daripada dominasi dan penetrasi politis Belanda, berubah mendjadi hukum jang hanja "boleh" langsung hidup dalam beberapa bidang sadja daripada hukumadat sivil.
Pada umumnja para sardjana sebelum Perangdunia II beranggapan bahwa hukumadat sivil ini meliputi hukumkeluarga, hukumperkawinan, hukumkewarisan, dan wakaf. Administrasi jang didjalankan oleh Radja2 bangsa Indonesia diseluruh kepulauan Indonesiapun dibatasi sesuai dengan ketentuan2 dalam Lang Contract serta Korte Verklaring, dan kemudian dalam Zelfbestuursregelen 1938, sedangkan administrasi Radja2 di-daerah2 jang telah diperintah langsung oleh Belanda, j.i. rechtstreeks bestuurd gebied, disesuaikan dengan hukum Belanda di Indonesia jang kongkordan dengan hukum Belanda dinegeri Belanda. Sampai2 didesapun terasa penetrasi itu walaupun Kepaladesa (Lurah) tidak didjadikan pegawai Pemerintah Hindia-Belanda. Penetrasi terhadap administrasi autochtoon ini diatur dalam H.I.R. (Relemen Indonesia jang Diperbarui).
Tentang hukumadat sivil, lebih landjut lihat Sumitra L.S. Danuredjo, "La formation du droit national en indonesie", 12 Revue de droit contemporain 1, hh.122-36 (1965).

5. Pemotongan (dismemberment of local and administrative organization) ini kiranja rapat sekali hubungannja dengan kebidjaksanaan2 militer strategis Djepang dalam menghadapi Sekutu.

6. Perbedaan tentang frekwensi ini disebabkan oleh kenjataan bahwa selama ini banjak orang Indonesia beladjar administrasi dari hukum (common law) di A.S. ataupun dinegri lain.

7. Buktinja, djika suatu negara modern dewasa ini misalnja menggunakan alat2 modern seperti radarsystem atau satelite-system dalam komunikasi, serta IBM dalam pengumpulan berbagai data, maka Indonesia masih djauh dari penggunaan alat2 itu.

8. Swatantra berarti berdiri-sendiri. Ini lebih luas dari arti teoritis daripada otonomi, j.i. membuat undang2 sendiri untuk kepentingan daerah jang bersangkutan. Tapi, di Indonesia otonomi historis meliputi (1) pembuatan undang2 sendiri untuk kepentingan daerah dan (2) wewenang serta kewadjiban untuk mendjalankan sendiri undang2 jang dikeluarkan Pemerintah Pusat atau membantu mendjalankannja. Jang terachir ini dinegri Belanda disebut zelfbestuur (selfgovernment). Di Indonesia zelfbestuur berarti swapradja (pemerintahan oleh radja di Indonesia menurut Zelfbestuursregelen 1938).

9. Dasar juridis daripada desa adalah peraturan peralihan Konstitusi 1945.

10. Dipinggiran DCI Djakarta, Kepaladesa adalah pegawai DCI.

11. Lihat H.I.R.

12. Lihat L.N.1905/137.

13. Kerdjasama internasional tidak sadja berlangsung antara negara2, melainkan antara badan2-hukum lainnja, dan antara manusia (private persons), atau antara badan2-hukum (termasuk negara2) dan manusia.

14. Tjontoh2 internasionalisasi administrasi sematjam ini adalah Berlin selama pendudukan Sekutu sesudah Perangdunia II, dan Hindia-Belanda selama pendudukan S.E.A.C. (South East Asia Command) sesudah Djepang menjerah pada Sekutu sehabis Perang Pasifik. Adapun tjontoh internasionalisasi jang per-tama2 dilakukan oleh organisasi internasional P.B.B. adalah Irian-Barat sebagai akibat daripada djasa2 perdamaian jang diusahakan A.S. (dalam pribadi Ellsworth D. Bunker) melalui P.B.B kepada Indonesia dan Belanda jang sama2 tidak mampu menjelesaikan setjara damai perselisihan mereka tentang Irian-Barat itu.

. Tjontoh2-nja adalah perubahan dari pemerintah Hindia-Belanda ke Djepang, dan Djepang ke Republik Indonesia.

. Tjontoh2-nja adalah perubahan dari pemerintah Prantjis feodal aristokratis ke Perantjis Napoleontis, pemerintahan Rusia feodal aristokratis ke Rusia Komunis, pemerintahan Tjina Kwomintang ke Tjina Kungtjantang (Komunis).

. Administrasi revolusioner tjiptaan Napoleon samasekali merombak administrasi jang mendahuluinja sebagai halnja administrasi Rusia komunis menjingkirkan administrasi tsaristis, dan administrasi kwomintang diganti administrasi Kuangtjantang.

. Istilah "netralis" ini dipakai sekadar sebagai pegangan tidak diikutinja faham kapitalistis maupun komunistis.

. Aparatur militer Sekutu ini, S.E.A.C., ditugaskan untuk melutjuti tentara Djepang di Indonesia dan memulangkannja kenegerinja. Sedjumlah orang2 militer ini lebih dulu telah dilutjuti oleh pedjoang2 kemerdekaan Indonesia. Disamping tugaspokok S.E.A.C. itu, Kepala Stafnja dibebani tugas "untuk mentjiptakan dan mempertahankan keadaan aman supaja daerah2 itu dapat diserahkan kepada Pemerintah sivilnja masing2." Djelas sekalilah, bahwa jang dimaksud dengan istilah "Pemerintah sivilnja masing2" (respective civil Governments) adalah Pemerintah2 kolonial Indo-Tjina

Prantjis, Malaya Inggris dan lain2-nja, termasuk Pemerintah Hindia-Belanda. Tambahan lagi, admiral Lord Louis Mountbatten (Inggris), Pemimpin Tertinggi Sekutu, di Potsdam diberi Djendral Mac Arthur tanggungdjawab S.E.A.C. lain lagi, j.i. "Bahwa Panglima Sekutu Hindia-Belanda harus menulis surat, bila dikehendaki oleh Dr. van Mook, kepada Letnan Gubernur Djendral Hindia Belanda, menekankan bahwa penguasa2 jang diakui oleh Pemerintah Keradjaan Inggris adalah "Pemerintah Belanda dan wakil2-nja". Lihat David Wehl, The Birth of Indonesia, hh.31-2 (1948).

20. Lihat Peraturan Peralihan dalam Konstitusi 1945.

21. Sedjak 1945 perubahan nampak lantjar dalam hukum konstitusionil. Dalam pada itu, hukumpidana hampir2 tidak berubah. Demikian pula hukumperdata (j.i. hukum sivil dan dagang) masih sangat kolot. Hukumadat sivil hampir2 tidak diketahui perkembangannja, satu dan lain karena sangat kurangnja research dan publikasi. Tentang hukum internasional laut perubahannja nampak dalam penggantian "Territoriale Wateren en Maritieme Kringenordonnantie" 1939 oleh ketentuan2 baru sedjak 1957 mengenai (1) regime peraturan teritorial (dulu batasnja 3 mil untuk tiap pulau, sekarang 12 mil diluar garis jang menghubungkan sudut2 terluar daripada semua pulau terluar) dan (2) perairan wilajah atau perairan nasional (sekarang semua perairan didalam garis jang menghubungkan sudut terluar daripada semua pulau terluar.)

22. Norma ini adalah hukum jang tersimpul dalam bagian Proklamasi jang berbunji: "Kami Bangsa Indonesia dengan ini menjatakan Kemerdekaan Indonesia." Bagian ini djelas merupakan hukum revolusioner, karena itu berarti menghapuskan koloni mendjadi negara nasional. Bila penghapusan itu terdjadi dengan akibat timbulnja body politic baru dari koloni tadi jang sedikitbanjak masih ada hubungannja organisatorisch-subordinerend bekas negara-pendjadjah seperti India sebelum Perangdunia II, atau negara jang urusan luarnegeri serta pertahannja dipegang oleh bekas negara-pendjadjah seperti Singapura, atau suatu protekterat, atau suatu negara dibawah suzereinitas, atau suatu negara ternetralisasi (neutralized state) seperti Swis sedjak 20 November 1815, atau negara jang tunduk pada hak2 ekstrateritorial (states subject to rights of extraterritoriality) seperti Tjina Kwomintang, atau suatu trusteeship (perwalian), maka negara baru itu terdjadinja (primaire wordingnja) tidak setjara revolusioner, karena status baru tadi hanja merupakan tapak peralihan (overgangsphase) kekemerdekaan penuh. Bila status baru itu berupa kesebalikan sepenuhnja (uiterste tegenstelling) daripada status kolonial, barulah peralihan tadi revolusioner. Dalam perumusan demikian ini sebenarnja peralihan Rusia kearistis mendjadi Rusia komunis dan Prantjis monarkal mendjadi Prantjis Napoleontis bukanlah peralihan revolusioner, karena negara2 lama tersebut masing2 bukanlah koloni, melainkan negara2 nasional. Perubahan Tjina Kwomintang mendjadi Tjina Kungtjantang (komunis) dalam perumusan ini agak berlainan dengan tjontoh2 Rusia dan Prantjis. Tjina Kwomintang itu dalam teori adalah negara berdaulat, tapi dalam prakteknja banjak sekali tjampurtangan asing (ingat Pembrontakan Bokser), sehingga dalam perumusan tadi bukanlah negara nasional benar2. Tapi, dalam hukum internasional Tjina Kwomintang itu juridis tidak dibawah kekuasaan asing, sehingga menurut Austro-German Customs Union Case (lihat P.C.I.J. Ser. A/B No.41 (1931) masih disebut negara bebas (independent state), atau negara nasional dalam perumusan diatas.

23. Sistem administrasi Hindia-Belanda sangatlah bersifat dekonsentratif, j.i. hampir semua kekuasaan ada ditangan Pemerintah Pusat dengan hanja sedikit sekali memberi kemungkinan berkembangnja sistem administrasi otonoom, hal mana sesuai benar dengan politik kolonial.

24. Lihat fatsal 18 Konstitusi 1945.

25. Tentara pendudukan Djepang melandjutkan putusan desentralisasi (decentralisatie-besluit) Hindia-Blanda. Sistem pemerintahan otonoom dalam putusan itu hanja berlaku dalam daerah terbatas. Mula2 otonomi hanjalah diperuntukkan bagi masjarakat2 ketjil Blanda, tapi kemudian djuga dilarapkan pada beberapa unit administratif (seperti gemeente, regentschap, provincie) dalam pembagian administratif. Tentang putusan desentralisasi ini lebih landjut lihat Regeringsalmanak voor Nederlands-Indie, eerste gedeelte, 156-7 (1942). Kegagalan Republik Indonesia untuk melaksanakan undang2 pemerintahan daerah (otonoom) selama 20 tahun achir2 ini tidaklah hanja disebabkan oleh alasan tehnis (seperti kesukaran menjusun inventarisasi kekuasaan2 Pusat jang akan diserahkan kepada Daerah), tapi sebagian djuga karena keengganan atau ke-ragu2-an pada pendjabat2 tinggi Pemerintah Pusat, satu dan lain disebabkan kedudukan mereka jang lampau sebagai satu2nja wakil Pusat didaerah, dan sebagian lagi karena mereka kurang pengertian terhadap pentingnja peranan efektif pemerintahan otonoom bagi perkembangan daerah.

26. Adalah djelas bahwa administrasi tidak berdjalan baik, sehingga kesedjahteraan rakjat mendjadi terbengkalai. Diketahui adanja petundjuk jang terang bahwa administrasi, atau pada hakekatnja sedjumlah besar orang2 jang berkuasa atas administrasi, telah meninggalkan tugasnja demi kepentingan diri pribadi. Karena itu, maka dengan perubahan sikap mental, mereka dapat diharapkan kembali mendjalankan tugas mereka melajani rakjat.

27. Izin selalu diberikan dalam hal pekerdjaan tidak akan terganggu karenanja. Pada hakekatnja, biasanja izin itu selalu diberikan, satu dan lain karena pada sebagian besar kantor2 tidak nampak kesibukankerdja.

28. Blanda tidak meninggalkan corps pegawai dengan tjukup kemampuan memimpin. Pelatihan dan penataran sistematis, jang setjara sederhana telah dimulai tahun 1958 sedjak didirikannja Lembaga Administrasi Negara mentjatat beberapa kemadjuan dalam tingkatan rendahan, j.i. djabatan2 menengah dan rendahan, tapi, tentang tingkatan tinggi hanja dapat dikemukakan angka2 jang lebih rendah, djika tidak sama sekali tanpa arti untuk disebutkan. Adalah sangat sulit untuk mempertemukan pegawai2 atasan dalam suatu seminar, perundingan, workshop, dan lain2-nja. Sampai saat ini L.A.N. menjelesaikan latihan terhadap kuranglebih 4000 pegawai. Angka2 ini tidak meliputi djumlah pegawai jang dilatih oleh kantornja masing2.

29. Absensi meradjalela pada hampir seluruh aparatur Pemerintahan. Tidak adanja keinsjafan bertanggungdjawab atas tugas nampaknja merupakan salahsatu alasan jang penting. Kehadiran banjak pegawai pada umumnja terlihat pada hari2 gadjian atau pembagian bahan2 (beras dan gula). Jang lebih

menalukan adalah kenjataan bahwa ketidakhadiran itu nampak pada anggauta2 D.P.R.G.R. Pers sangat kritis terhadap banjak anggauta ini ketika mereka tidak muntjul pada pembitjaraan anggaranblandja 1968. Lihat The Djakarta Times, 26 Desember 1968, h.1.

30. Nama Kementerian itu tidak dipandang perlu untuk disebut dalam karangan ini. Kepada peminat jang serius, dalam pada itu, pengarang bersedia memberikannja atas permintaan.

31. Undangpokok Pemerintahan Daerah tahun 1948 No.22 berlaku beberapa saat sedjak pengundangannja. Dilaksanakannja undang itu menimbulkan dua rangkaian personalia dalam tiap daerah otonoom, j.i. satu rangkaian meliputi pegawai2 daerah jang bekerdja pada pemerintah otonoom dan satu lainnja adalah pegawai2 jang bekerdja pada kantor Pemerintah Pusat jang wilajahnja sama dengan wilajah pemerintah otonoom tadi. Ditambahkan sebagai keterangan, bahwa ke-dua2 rangkaian pegawai itu selama ini digadji oleh keuangan Pusat.

32. Segera setelah suatu partai politik menguasai suatu Kementerian, mulailah penggeseran pegawai2 penting jang diangkat partai jang menduluinja, baik pada kantor2 Pusat maupun daerah. Pada umumnja pegawai2 ini tidak dipetjat dari kedudukannja sebagai pegawai Pemerintah. Mereka hanjalah diminta menjingkir demi kepentingan orang2 partai jang baru berkuasa. Pada galipnja mereka dibiarkan tanpa tugas penting. Istilah populer bagi aksi se-wenang2 terhadap pegawai2 tadi adalah "mereka dipeti-eskan." Berkuasanja lagi partai lamalah membawa kemungkinan direhabilitasinja pegawai2 itu dalam kedudukannja semula. Djuga Pemerintah jang bersimpati kepada kejakinan politik pegawai2 tersebut dapat "mentjairkan pemeti-esan." Sedjak dirobohkannja Pemerintah Sukarno September 1965, partai2 politik dalam keadaan tidak mampu melaksanakan spoils-politics. Kedudukan2 pimpinan pada Pusat dan daerah pada umumnja diperuntukkan bagi orang2 Angkatan Perang, terutama orang2 Angkatan Darat.

33. Kegagalan2 dialami oleh PANOK (Panitya Negara Organisasi Kementerian2) tahun 1954, PARAN (Panitya Retooling Apatur Negara) tahun 1952-54, dan KOTRAR (Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi) tahun 1964-66.

34. Djumlah ini tidak final, karena dari daerah2 masih terus mengalir angka2 baru.

35. Lihat Lembaga Administrasi Negara, Training needs in Support of Administrative Reform and Improvement in Indonesia, 7 (1967). Kertas ini ada dalam dokumentasi pada Lembaga tersebut setelah dipergunakan untuk seminar Ecafe tahun 1967 di Bangkok, Siam.

36. Ini adalah djumlah terachir jang ditjatat oleh D.S.P.P.

37. Tuan Richard F. Shallcrass, Sekretaris Perwakilan Diplomatik Selandia Baru, Djakarta, telah baik hati untuk memberikan data tersebut kepada penulis pada tanggal 5 Oktober 1967.

38. Hindia-Blanda pra-1942 dan bakda-1945 tidak meninggalkan corps pegawai2 jang dapat mendjalankan pekerdjaannja dengan baik. Djuga djumlah pegawai itu sangatlah tidak memadai. Djabatan Bupati adalah jang tertinggi selama pra-1942 jang diduduki oleh orang2 Indonesia dengan sjarat2 istimewa, a.l. masih berketurunan seorang Bupati atau ditanggung oleh seorang Bupati. Bakda-1945 Blanda mengangkat Abdulkadir Widjojoatmodjo sebagai Wakil Letnan Gubernur Djendral, Lukman Djajadiningrat sebagai Gubernur Batavia en Ommelanden, Santosa sebagai kolonel pada Infantri, serta Husein Djajadiningrat, Purbotjoroko, M. Slamet dan Takdir Alisjahbana sebagai profesor Universiteit van Indonesie. Djepangpun menempatkan beberapa orang Indonesia di Djawa dalam kedudukan tinggi jang tadinja tidak pernah mereka tempati, seperti Sutardjo Kartohadikusumo dan Soerjo sebagai Gubernur (ber-turut2 Djawa-Barat dan Djawa-Timur), beberapa orang lagi sebagai Residen atau Kepala Pulisi, walaupun disangsikan apakah bukan wakil2 Djepang jang mendampingi mereka itulah jang sesungguhnja berkuasa. Berlainan dengan Blanda, Djepang menempatkan djuga orang2 Indonesia dalam pimpinan perusahaan.
Lihat selandjutnja Sumitro L.S. Danuredjo, "Central Authority vis-a'-vis Regional Autonomy in Indonesia: A Quest for Equilibrium," III International Review of Administrative Science 2, h.185 (1963).

39. Skill sangatlah penting untuk melantjarkan pembangunan ekonomis. Beberapa ilustrasi dapat diberikan oleh Djepang dan Singapura sepandjang mengenai Asia. Hidupnja Singapura sebagai negara sebagian besar bergantung pada skill jang positif (niaga, industri, tehnologi) maupun jang negatif (penjelundupan). Sesudah Perang Pasifik, skill pulalah jang mengganti Djepang hantjur mendjadi negara jang makmur dan lebih tjantik.

40. Ketidakdjudjuran ini tidak hanja meliputi korupsi uang, waktu, peluang (komsen) dan kesempatan (opportunities), tapi djuga segala matjam penjelewengan jang dilakukan malalui administrasi, seperti dengan sengadja menguntungkan keluarga (nepotisme), golongan (kliek, groep), partai dan lain2-nja.

41. Sebagai tjontoh dapat ditjatat kredit 50 djuta yen jang disampaikan Djepang kepada Indonesia. Lihat The Djakarta Times, 3 November 1967, hh.I.II.

42. Antjaman penjetoran gadji itu tidak mungkin dilarapkan, karena menurut hukum konstitusionil pe-ajetoran itu tidak setjara administratif dapat dilaksanakan dengan pernjataan Perdana Mentri, sekalipun Presiden, karena pemberhentian pegawainegeri adalah individuil, tidak kolektif, sehingga tanpa suratkeputusan pemberhentian individuil itu Kantor Bendahara Negara tidak setjara sjah (legal) menjetop penggadjian bila jang demikian itu dilakukannja.

43. Pada waktu karangan ini ditulis, pasar bebas menukar US$ 1 dengan Rp300.- Pegawai sivil tertinggi menerima gadji bulanan RP12.000,- jang sama nilainja dengan $40, sedangkan pegawai sivil terendah menerima Rp1000,- jang sama dengan $3.33 (tiga dollar tigapuluh sen).

44. Thesis ini terbukti kebenarannja dengan kenaikan 50% atas gadji pegawai negeri sivil terhitung mulai bulan Maret 1968 jang lalu. Tidak berartinja kenaikan itu disebabkan oleh telah lebih dulu membumbungnja harga2 bahan keperluan hidup. Kenaikan itu lebih2 tidak berarti dengan naiknja harga bahan bakar sedjak bulan Mei 1968.

PEMBANGUNAN MASJARAKAT DESA

Oleh : Soedharmo Djajadiwangsa

Direktur Djenderal P.M.D.

PENDAHULUAN

Hakekat usaha pembangunan itu dilaksanakan oleh Pemerintah dan Rakjat setjara bersama-sama sedang tudjuan pokok pembangunan, harus dapat memberikan kemakmuran dan kesedjahteraan lahiriah dan batiniah kepada rakjat.
Desa dan Masjarakat Desa merupakan dasar landasan kehidupan Bangsa dan Negara, maka titik berat pembangunan ditudjukan kepada Desa setjara simultan dalam usaha pembangunan Negara jang terarah.
Negara kita masih bertjorak agraris, maka kegiatan sosial ekonomi, sumber penghasilan Negara dan Rakjat sebagian besar masih terletak pada sektor pertanian/agraria. Setidak-tidaknja untuk waktu sekarang sumber kemakmuran dan kesedjahteraan terletak pada sektor pertanian/agraria tersebut. Maka usaha-usaha pembangunan umumnja dari Pembangunan Masjarakat Desa chususnja harus diarahkan pada usaha meningkatkan hasil produksi dibidang pertanian agraria (sandang-pangan).
Pada dewasa ini Pemerintah dengan program2-nja telah mendjurus kepada unsur-unsur perbaikan hidup masjarakat Desa jang dalam REPELITA, rentjana dan program pembangunan dititik beratkan kepada usaha2 pertanian. Masa ORDEBARU telah merubah setjara strukturil dan konsepsionil kearah itu. Pemerintah tidak dapat membiarkan lagi dimana Desa digunakan untuk usaha2 kepentingan golongan tertentu, digunakan sebagai wadah persembunjian dan penjusunan kembali dari sisa2 ex Gestapu P.K.I., didjadikan tempat pertjobaan kekuatan2 politik jang extreem. Masa-masa seperti ini segera harus disudahi dan karenanja usaha2 tersebut harus diarahkan kepada kepentingan masjarakat desa, jang kalau tidak, pihak tertentu akan mengexploitir hal ini demi kepentingan politiknja.
Idiologis dan politis, desa mendjadi tempat macht vorming dan macht saanwending bagi Pemerintah.
Pemerintah benar2 melaksanakan segala aktivitas dengan tudjuan memperbaiki tingkat hidup masjarakat desa, melenjapkan keterlambatan ekonomi, dan melepaskan masjarakat desa dari keadaan jang masih terisolir, dengan usaha2 pembangunan fisik materiil dan mental spirituil jang dengan landasan Pantjasila, melaksanakan usaha2 training tehnis jang kontinue.

Berbagai usaha dan tjara telah diintrodusir didalam rangka P.M.D. diberbagai daerah dengan masing2 perkembangannja sendiri2. Berhubung bahwa perentjanaan, koordinasi dan pengawasan dalam pelaksanaan P.M.D. dipegang pemerintah dan dimana desa serta masalah-masalahnja harus dipetjahkan setjara konsepsionil (dalam segala aspeknja), maka untuk mendjaga keserasian dalam perkembangan, Pemerintah perlu mengaturnja dengan uniform dimana tiap2 perkembangan pelaksanaan P.M.D. di masing2 daerah disalurkan kedalam uniformitas tersebut, jang didasarkan kepada landasan idiil Pantjasila, dan landasan konstitusionil UUD Republik Indonesia tahun 1945 serta dengan sistim operasionil jang tepat sesuai dengan program Pemerintah dengan memperhatikan struktur dan sifat2 desa dengan Pemerintahannja dan sedjalan dengan perkembangannja.

Dalam REPELITA (Buku Ke I Bab IV) Pembangunan Masjarakat Desa diprioritaskan

dan mendapatkan perhatian chusus jang menugaskan Sektor Chusus (K) Pembangunan Desa. Perlu ditegaskan disini bahwa Pembangunan Masjarakat Desa identik dan mempunjai pengertian jang sama sebagai dimaksud dengan Pembangunan Desa (Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 42 Tahun 1969).

PENGERTIAN, KEDUDUKAN DAN FUNGSI DESA

1. **Pengertian tentang Desa.**

Istilah "desa" diambil dari Djawa, jang menjebabkan kita tjepat terpengaruh oleh gambaran tentang sesuatu "desa", ialah desa di Djawa dengan bertjotjok tanam padi. Padahal dilain daerah diluar Djawa masih banjak lagi tjorak ragamnja dengan pertanian perladangan.

Sistim pertanian sawah hanja terdapat di Djawa, Bali, Lombok Barat, beberapa enclave dilain-lain pulau ditanah Batak, didaerah Agam dibukit Barisan Sumatra Barat, dipantai Kalimantan Selatan, di Makasar dan Menado dan dibeberapa pantai dipulau Nusatenggara.

Djumlah pertanian sawah meliputi - 10-11 % luas Indonesia, 90-80 % termasuk di Djawa Barat termasuk pertanian perladangan dan 85,4 % djumlah penduduk Indonesia bertempat tinggal didaerah pedesaan.

Diseluruh wilajah Indonesia terdapat berbagai djenis persekutuan penduduk atau masjarakat hukum terendah jang pada masing2 daerah mempunjai nama sendiri seperti di Djawa dan Madura disebut Desa, di Sumatra Selatan disebut Marga, di Tapanuli disebut Kuria, Huta dan Negeri, di Atjeh disebut Gampong /Mukim, di Kalimantan dan Sulawesi disebut Kampung dan berbagai nama lain untuk berbagai daerah.

Walaupun Desa mempunjai berbagai pengertian, namun sekarang sudah mendjadi pengertian Nasional jang umumnja setiap orang telah mempunjai pengertian jang djelas mengenai apa jang dimaksud dengan Desa. Beberapa pengertian sekaligus mengenai Desa dan Masjarakat Desa mentjakup pengertian dalam arti kesatuan ketata-negaraan, kesatuan ekonomi dan kesatuan sosial kulturil. Desa dan Masjarakat Desa merupakan landasan dalam kehidupan Negara dan Bangsa Indonesia dan kedudukannja mempunjai berbagai konsekwensi dalam kehidupan Desa itu sendiri.
Untuk adanja kesatuan pengertian tentang Desa dan daerah jang setingkat sebagai berikut :

> "*Maksud Desa disini ialah sebagai Unit Pemerintah, jaitu daerah administratif jang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganja sendiri*"

Dalam istilah lain ialah :

> "*Suatu Kesatuan Masjarakat Hukum (Rechtsgemeenschap) baik genealogis maupun teritorial, jang setjara hierarchis Penguasa Pemerintahannja berada langsung dibawah Ketjamatan*".

2. **Kedudukan Desa** :

1. **Desa sebagai landasan Negara,** karena :

   a. Sumber tenaga produksi kekajaan negara terletak didesa-desa, hingga desa merupakan nilai poteensiil jang sangat penting dan menentukan dalam pembangunan.

b. **Kegiatan produksi dan pendapatan negara sebagian terbesar berasal dari Desa.**

c. Desa merupakan sumber kehidupan gotong-rojong dan sumber watak pertahanan negara (terbukti pada masa revolusi fisik jang lampau).

2. **Desa sebagai subjek :**

Desa sebagai subjek berarti desa harus aktif ikut serta menentukan kehidupan Negara dalam bidang IPOLEKSOS BUD. HANKAM. dengan demikian desa merupakan objek sekaligus subjek.

Karena itu Pembangunan Masjarakat Desa didasarkan pada swadaja dan gotong-rojong masjarakat jang harus ditingkatkan dan diberi arah baru dalam proses pentjapaian tudjuan pembangunan (modernisasi desa).

3. **Desa dalam tata Pemerintahan :**

Desa sebagai unti pemerintahan terendah merupakan kesatuan dasar Pemerintahan Negara, diatur dan ditetapkan sebagai pengatur tertib pemerintahan setempat, jang harus mampu melaksanakan pembangunan dengan susunan organisasinja, pemerintahannja, perangkat, hak dan kewenangan serta kewadjiban2-nja dengan memperhatikan hak asal usul serta adat kebiasaan setempat dalam rangka keseluruhan tertib Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. **Daerah pedesaan dalam rangka Pembangunan Daerah :**

Perkembangan suatu daerah tertjermin pada perkembangan daerah2 perkotaan dan daerah2 pedesaannja. Perbedaan antara struktur derah perkotaan dan daerah pedesaan hanja terletak pada persoalan pemusatan atau persebaran pada kegiatan sosial, politik dan ekonominja.

Perkembangan daerah membawa serta timbulnja proses2 pemusatan kegiatan jang memberikan tjorak karakteristik kepada wadjah, kemampuan maupun kesibukan dari pada daerah2 perkotaan dan pedesaan.
Daerah perkotaan menundjukkan kepadatan prasarana dan sarana2 fisik, sosial ekonomi maupun politik jang tinggi.
Kedua daerah tersebut memiliki sifat2 saling bergantungan satu sama lain.

daerah pedesaan : merupakan daerah sumber produksi bahan pangan, bahan baku dan penolong untuk industri, bahan2 bangunan dan sebagai sumber tenaga kerdja bagi daerah perkotaan.

daerah perkotaan :memberikan fasilitas penampungan dan distribusi bagi barang2 dari dan untuk daerah pedesaan.

3. **Fungsi Desa :**

Berdasarkan atas kegiatan tersebut diatas, desa dan pembangunannja mempunjai fungsi jang menentukan bagi suksesnja pelaksanaan REPELITA, dan bagi perkembangan Negara kita selandjutnja.

Ketjuali masalah ekonomi, desa djuga merupakan masalah sosial politik, karena tiap kekuatan sosial politik (sosio-political forces) selalu mentjari kekuatannja di-desa2 dimana paling banjak terdapat manusia dalam keadaan masih terbelakang, sehingga mudah dipengaruhi. Lebih2 dalam usaha comebacknja G.30.S./P.K.I., subversi lainnja dan Pemilihan Umum dalam tahun 1971 jang akan datang. Karena itu masalah Desaaharus dipetjahkan setjara strategis konsepsionil, sentral dan uniform dalam keseluruhannja.

KEADAAN DAN MASALAH-MASALAHNJA

1. Keadaan struktur geografi Indonesia dan perkembangan sedjarahnja mengakibatkan perbedaan adat kebiasaan dan tingkat sosial ekonomi untuk Desa pada berbagai daerah tidak sama.
   Daerah pedasaan setjara umum dapat dibedakan atas dua katagori

   1. Desa2 sebagai unit Pemerintah jang meliputi wilajah luas, akan tetapi penduduknja berdjumlah sedikit dan dibeberapa tempat berada didalam keadaan terpentjil, keadaan prasarananja pada umumnja sangat kurang. Didaerah ini pada umumnja terdapat kemungkinan jang sangat luas untuk mengadakan usaha2 extensifikasi pertanian, tidak begitu dirasakan kekurangan lapangan kerdja, bahkan sebaliknja tenaga kerdja sangat diperlukan. Produktivitas desa2 ini sangat rendah.

   2. Desa2 jang memiliki penduduk jang besar dan dirasakan sangat padat terhadap luas wilajahnja.
      Prasarana perhubungan tjukup banjak dan tersebar, Desa2 ini relatif mudah ditjapai.
      Didaerah ini perluasan usaha pertanian terbatas, lapangan kerdja tidak mampu lagi menampung penduduk dan angkatan tenaga kerdja.
      Didaerah ini produktivitas tidak tinggi, sehingga intensifikasi diperlukan.

2. Desa sebagai unit produksi jang penting dan menentukan belum memiliki nilai produktivitas jang tinggi. Karena masjarakat desa masih memiliki pola kehidupan jang statis dan belum memperoleh kesempatan untuk dibina setjara terarah sehingga dapat mengikuti proses perkembangan jang sewadjarnja.
   Tingkat perkembangan masjarakat desa sekarang dapat dikatakan dalam struktur jang dualistis dengan segala akibatnja baik positif maupun negatif, jaitu sebagian masjarakat desa sudah mengalami pengaruh kehidupan kota dan sebagian lagi masih dalam hidup jang tradisionil.
   Keadaan tradisi jang demikian itu dari segi sosial, masjarakat desa mendjadi disorganized dan menimbulkan social unrest, karena lembaga jang sudah lama pada dasarnja sudah tidak sesuai lagi, tetapi lembaga2 baru sebagai penggantinja belum ada.
   Dalam struktur ekonomi Indonesia, masjarakat desa merupakan produsen jang utama, namun dalam kenjataannja karena kekurangan modal skill, maka mendudukı bargaining position jang lemah (dari kebanjakan produksi jang dihasilkan mereka menerima harga keuntungan jang paling ketjil dibandingkan dengan golongan perantara).

3. Peralatan tehnis dan prasarana didesa umumnja kurang dan ditambah adanja perbedaan tentang hal tersebut antara Desa jang satu dengan lainnja, maka kini mengakibatkan perbedaan tingkat perkembangan sosial ekonomi dan kulturil pada Desa2 diberbagai daerah.
   Disamping itu keadaan peralatan dan perlengkapan prasarana untuk beberapa Desa mengalami kemunduran dan kemerosotan jang tidak tjukup direhabilitir sadja tetapi harus dibangun baru dan oleh karena itu untuk melaksanakan pembangunan Rakjat Desa masih perlu diberi bantuan.

4. Modal dasar Pembangunan Masjarakat Desa jang utama adalah tenaga kerdja masjarakat Desa, daerah2 dengan kekajaan alamnna serta kehidupan gotong-rojong. Dengan penghasilan per-capita jang rendah, maka sukar bagi masing2 perorangan warga masjarakat desa untuk menjisihkan sebagian dari penghasilan produksinja untuk modal selandjutnja. Sehingga untuk memanfaatkan modal besar tersebut diperlukan investasi dan modal kerdja jang tjukup dalam ben-

tuk prasarana2 angkutan disamping prasarana2 ekonomi lainnja (djalan desa, djembatan2 desa, irigasi desa, perbangkan dll.).

POKOK KEBIDJAKSANAAN

1. Dalam Pembangunan Lima Tahun, Pembangunan Desa mendapat perhatian utama dan harus dapat memberikan kemakmuran dan kesedjahteraan lahiriah dan batiniah pada rakjat desa. Apabila hal itu bisa ditjapai, sehingga dengan demikian tingkat penghidupan dan kehidupan rakjat dimulai dari rakjat didesa-desa, ia akan merupakan faktor jang penting sekali dalam menudju kepada perbaikan dilapangan ekonomi dan sosial diseluruh tanah air.

2. Persoalan-persoalan pokok Pembangunan Masjarakat Desa jang identik dengan Pembangunan Desa harus dipetjahkan setjara konsepsionil jang didasarkan atas landasan idiil Pantjasila dan landasan konstitusionil Undang-Undang Dasar 1945 serta menggunakan pokok-pokok kebidjaksanaan ketetapan M.P.R.S. No. XXIII/MPRS/1966 dan dengan sistim operasionil jang tepat, termasuk memperhatikan struktur dan sifat-sifat Desa dengan Pemerintahannja jang serasi dengan perkembangannja.

3. Sekalipun aksentuasi Pembangunan Desa terletak pada aspek fisik materiil/ ekonomi, namun aspek mental/sosial kulturil tidak boleh diabaikan, oleh karena Pembangunan Desa tidak dapat meninggalkan sifatnja jang integral jang berarti bahwa Pembangunan Desa harus meliputi lapangan kehidupan masjarakat desa, sehingga aspek kehidupan jang satu tidak dapat diselesaikan tanpa aspek kehidupan jang lain, karena itu desa harus dipetjahkan setjara konsepsionil, sentral dan uniform dalam keseluruhannja serta regional ataupun local sadja didalam pelaksanaannja dengan memperhatikan kedudukan desa sebagai subjek dan tempat kedudukan desa dalam tata pemerintahan.

4. Pembangunan Desa tidaklah semata-mata terdorong oleh rendahnja tingkat kehidupan masjarakat, tetapi ia merupakan suatu keharusan didalam meletakkan dasar-dasar bagi perkembangan maupun pertumbuhan ekonomi dan sosial jang sehat.

5. Strategi pembinaan dan pelaksanaan diarahkan kepada adanja fungsi aktif dan luas dari masjarakat itu sendiri dalam rangka imbangan kewadjiban jang sewadjarnja antara Pemerintah dan masjarakat, karena walaupun ada pembinaan dan bantuan dari Pemerintah terutama dalam pembangunan chusus jang bersifat regional maupun nasional, pada azasnja dikerdjakan Rakjat dan masjarakat sendiri karena ia didorong oleh rasa kesadaran dan kejakinan serta tanggung djawab mereka untuk membangun atas dasar swadaja, swakarja dan swasembada dengan gotong-rojong dan dengan pembiajaan jang didapat dari :
   a. swadaja masjarakat desa,
   b. keuangan Pemerintah Daerah,
   c. keuangan Pemerintah Pusat,
   d. sumber-sumber lain.

KEGIATAN OPERASIONIL

1. Langkah-langkah pelaksanaan operasionil ialah :
   a. Mengadakan penelitian jang seksama mengenai kedudukan daerah pedesaan dalam rangka pengembangan daerah.
   b. Mengadakan usaha-usaha peningkatan bekal pengetahuan serta keterampilan

bagi masjarakat desa diarahkan kepada peningkatan produktivitas, dengan memperhatikan mekanisme jang hidup dikalangan masjarakat desa, jang dilandasi oleh suasana kehidupan jang sangat dipengaruhi adat istiadat, kepertjajaan, rasa bergotong-rojong, tata kerdja tradisionil dll.

c. Menstimulir berdirinja lembaga-lembaga perkreditan kearah pedesaan jang dapat memahami dan melajani kebutuhan-kebutuhan untuk produksi jang njata dan mampu menjesuaikan diri dengan tingkat kemampuan masjarakat.

d. Mengusahakan bantuan materiil kepada desa, untuk menghimpun serta mengintensifkan tjara kerdja gotong-rojong jang diarahkan pada usaha-usaha melengkapi serta menjempurnakan sarana-sarana produksi terutama dan djuga sarana sosial. Bantuan tersebut tidak diperuntukkan bagi kebutuhan-kebutuhan jang bersifat konsumtif melainkan untuk membantu mendapatkan bahan-bahan jang tidak dapat diperoleh didaerah pedesaan.

e. Mengefektifkan struktur pemerintahan desa dengan disertai pengefektifan serta pensinkronisasian lembaga-lembaga desa.

2. Untuk mengintensifkan gerak usaha pembangunan Desa, disamping dilakukan gerakan dan kegiatan jang menjeluruh massal, diadakan pula "Unit Daerah Kerdja" dengan wilajah operasi pelaksanaannja meliputi wilajah administratip sebesar satu Ketjamatan diadakan pada tiap Propinsi.
Unit Daerah Kerdja merupakan salah satu tjara pelaksanaan pembinaan Desa dan berfungsi sebagai usaha penelitian dan training centre jang direntjanakan dapat mendjamin intensitas gerakan Pembangunan Desa.

PROGRAM PELAKSANAAN

Dalam program pelaksanaan Pembangunan Desa pada pelaksanaan PELITA nampak usaha-usaha jang prinsipiil serta tjara-tjara bagi pemetjahan masalah desa jang meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Kegiatan-kegiatan jang menjeluruh meliputi bidang ekonomi, sosial kulturil dan umum termasuk ketertiban keamanan dan pemerintahan dengan titik berat aktivitas dibidang pertanian. Pembangunan ditudjukan pada pembangunan prasarana ekonomi dan fasilitas2 lainnja.

2. Pentahapan pembangunan sesuai dengan pola pembangunan desa jang diarahkan kepada : desa swadaja, desa swakarja dan desa swasembada.

3. Penundjukkan, pembentukan dan pembinaan Unit Daerah Kerdja setingkat ketjamatan jang merupakan konsentrasi aktivitas-aktivitas pembangunan dengan berbagai aspeknja.
Didalam tahun pertama REPELITA dapat ditundjuk dalam tiap Kabupaten satu Ketjamatan jang mendjadi Unit Daerah Kerdja tersebut akan terlihat aktivitas sektoral dari tiap instansi dan pembinaan serta pengikut sertaan jang effektif dari lembaga-lembaga masjarakat (ekonomi dan sosial) jang ada dalam wilajah Unit Daerah Kerdja tersebut.

4. Aktivitas Departemen-Departemen/Badan-Badan sesuai dengan program tehnisnja dalam PELITA sepandjang menjangkut bidang program Sektor Desa perentjanaannja akan disalurkan lewat Sektor Pembangunan Desa dengan dilaksanakan oleh Instansi dari Departemen jang bersangkutan dibawah pimpinan Tjamat. Ditingkat Ketjamatan dibina suatu prosedure dan hubungan kerdja antara Seluruh Instansi ditingkat Ketjamatan jang mampu melaksanakan program kerdja Pembangunan Desa ditingkat Ketjamatan.
Lokasi dari aktivitas sektor Pembangunan Desa dan pelaksanaan program Departemen-Departemen lain pada tingkat Ketjamatan ditentukan oleh Instansi jang

lebih atas sesuai dengan penentuan lokasinja oleh Sektor Pembangunan Desa dengan wewenang pimpinan koordinasi oleh Ketua Sektor Menteri Dalam Negeri pada tingkat Pemerintahan Pusat kebawah melalui hierarchies jang ada.

KEMADJUAN JANG TELAH DITJAPAI

Kemadjuan-kemadjuan jang telah ditjapai selama 4 bulan lebih sedjak 11 April 1969 ialah meliputi kelima langkah operasionil.

1. Kegiatan-kegiatan pada 1 April 1969, Daerah-Daerah telah berusaha sekuat tenaga untuk mendjadikan 1 April 1969 suatu start Pembangunan Lima Tahun jang pertama dengan kegiatan-kegiatan jang mempunjai imfact spychologis jang meluas sampai seluruh lapisan masjarakat jang tersebar luas pada 26 Propinsi 283 Kabupaten/Kotamadya, 3097 Ketjamatan dan 59.563 Desa.
   Usaha meningkatkan kegiatan penerangan/pendjelasan dalam mengikut sertakan setjara aktif masjarakat terus diintensifkan dengan berbagai tjara dan melalui berbagai mass media jang ada ataupun langsung ditingkat Desa kepada masjarakat desa.

2. Momentum jang baik itu perlu dipelihara setjara terus menerus dengan tindakan-tindakan follow-up selandjutnja dengan kegiatan-kegiatan pembangunan. Pada kesempatan jang tepat itu telah dilaksanakan pula rentjana bantuan Pemerintah dalam tahun pertama pembangunan sebesar Rp.100.000,- kepada setiap Desa sampai dengan kwartal II 1969/1970 telah direalisir bantuan sebanjak Rp. 4.000.000.000,- untuk 40.000 Desa jang terdiri dari Rp. 2.000.000.000,- diberikan dalam rangka A.P.B.N. Peralihan 1969 dan Rp. 2.000.000.000,- diberikan dalam A.P.B.N. PELITA 1969/1970. Bantuan tersebut diberikan kepada Desa-Desa di Djawa sebanjak 21.355 Desa dan Desa-Desa diluar Djawa sebanjak 18.645 Desa. Bantuan tersebut dimaksudkan untuk memadjukan dan mengembangkan potensi Desa, terutama untuk mengadakan bahan-bahan pembangunan ataupun alat-alat jang tidak dapat/sulit disediakan oleh Desa, untuk memberikan dorongan pengerahan dan pengerahan kemampuan jang dimiliki jang dimiliki oleh Desa terutama untuk meningkatkan prasarana produksi, prasarana perhubungan dan prasarana pemasaran Desa.
   Ternjata bantuan tersebut benar-benar telah dapat menggerakkan swadaja masjarakat desa menimbulkan kegiatan jang meluas didesa-desa serta menghasilkan puluhan ribu projek-projek ketjil-ketjil jang langsung dinikmati manfaatnja dengan tjepat oleh masjarakat Desa.

3. Dalam rangka pelaksanaan program penelitian sedang ditingkatkan usaha pengumpulan data dan registrasi desa serta pembinaan dan pembentukan Unit Daerah kerdja pada tiap-tiap Propinsi.

4. Usaha-usaha memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan masjarakat desa dilaksanakan dengan berbagai kursus dan latihan kerdja serta usaha memanfaatkan gerakan pramuka dalam pembangunan masjarakat desa.

5. Usaha menstimulir perkreditan Desa sementara dengan mengintensipkan pembinaan lembaga-lembaga kredit jang ada dan dengan segera melandasi dengan peraturan perundangan jang baru mengenai Bank dan Lumbung Desa.

6. Selandjutnja pelaksanaan pengeffektifan struktur Pemerintahan Desa dan pengeffektifan serta pensinkronisasian lembaga-lembaga Desa diusahakan dengan membina organisasi dan perangkat Pemerintahan Desa telah dilakukan usaha pengaturan pedoman pemilihan dan penggantian Kepala Desa, up-grading Pamong Desa dan bantuan kepada Kepala-Kepala Desa jang kurang penghasilannja.

Perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan selandjutnja ialah hal-hal jang me-

njangkut penelitian, perkereditan dan pengeffektifan Pemerintah Desa Dalam penjempurnaan Pemerintahan Desa setjara keseluruhannja perlu penjelesaian segera Rantjangan Undang-Undang Pedesaan sebagai landasan pokok jang baru dan merupakan pengganti Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Pradja.

GLOSSARY ADMINISTRASI

OLEH: F.X. SOEDJADI

Abatement -- Pengurangan, Potongan

Suatu kebidjaksanaan jang dimaksudkan untuk memberikan pengurangan atas kewadjiban pengembalian hutang, biasanja karena siterhutang telah memenuhi kewadjiban2-nja dengan baik selama beberapa waktu jang liwat.

Dalam hubungannja dengan perpadjakan dapat diartikan sebagai penangguhan baik sebagaian ataupun seluruhnja atas padjak2 jang harus dibajar. Misalnja suatu pemerintahan kota sering memberikan abatement kepada pengusaha jang akan mendirikan komplek tempat tinggal baru disuatu tempat, dengan maksud bahwa hal itu dapat turut memelihara keindahan, kesehatan dan membersihkan kota dari kaum gelandangan dan penghuni2 liar.

Accident Process -- Tjontoh peristiwa

Salah satu tjara pelaksanaan pemberian latihan, dimana kepada para peserta diketengahkan telah terdjadinja suatu peristiwa. Misalkan sesuatu draft surat penting jang harus segera ditanda tangani oleh pimpinan telah hilang. Terhadap peristiwa jang dimisalkan itu para peserta diminta memberikan sumbangan pikiran bagaimana sebaik2nja masaalah tersebut harus dipetjahkan.

Accounting -- Pembukuan

Suatu ilmu pengetahuan tentang pentjatatan (recording) penggolong-golongan (classifying), pemaparan (summarizing), penghitungan (verifying), pengolahan (analyzing) dan penafsiran (interpreting) daripada data2 ekonomi suatu perusahaan ataupun badan pemerintah dengan maksud untuk selalu dapat mengadakan tjara2 pengendalian (controlling) jang setepat-tepatnja.

Administration -- Administrasi

Sebelum perang dunia II, diambil dari istilah Belanda "administratie", diberikan pengertian sebagai pekerdjaan ketata usahaan dan kesekretarisan (clerical and secretarial work), jakni pekerdjaan2 jang berhubungan dengan soal surat-menjurat atau korespondensi, soal pentjatatan atau dokumentasi, soal pendaftaran atau registrasi, soal2 kearsipan dan sebagainja.

Untuk djaman modern sekarang ini, pengertian diatas telah mengalami perkembangan. "Administratie" sebagai diuraikan diatas untuk masa sekarang adalah merupakan administrasi dalam artian jang sangat sempit, jakni hanja merupakan pekerdjaan ketata usahaan sehari-hari.

Pengertian administrasi untuk masa sekarang adalah djauh lebih luas daripada pengertian itu, jakni merupakan proses kerdjasama daripada sekelompok manusia dengan tjara2 jang paling berdaja guna (efficient) untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan.

Djadi didalam administrasi tertjakup adanja unsur2 :

1. Tudjuan
2. Sekelompok manusia

3. Kerdja sama
4. Dajaguna dalam memanfaatkan :

   a. tenaga kerdja
   b. biaja kerdja
   c. material kerdja
   d. alat2 kerdja
   e. tempat dan ruang kerdja
   f. waktu kerdja.

Balance Sheet

- Sematjam tjara pemaparan keadaan keuangan dari keseluruhan pembukuan pada suatu tanggal tertentu, dan biasanja dipersiapkan dari suatu sistim pembukuan ganda dimana tegas ditundjukan setjara terpisah2 antara piutang (assets), utang (liabilities), modal dan atau djumlah uang jang tersedia untuk dibelandjakan.

Bankruptcy -- Keadaan bankrut.

- Suatu keadaan dimana seseorang atau sesuatu perusahaan oleh pengadilan dinjatakan telah bankrut, jaitu bahwa perusahaan itu telah tidak sanggup lagi membiajai utang2-nja.

Bar Chart -- Skema berbentuk garis2

- Suatu tjara penjadjian pembandingan data2 dengan melukiskannja dalam bentuk gambaran atau grafik dengan garis2 jang berlain2an pandjangnja ataupun warnanja.

Basic pay -- Upah pokok.

- Suatu djumlah tertentu daripada upah (wage) atau pendapatan (earnings) jang diterima oleh seseorang, tidak termasuk uang lembur, tundjangan2 dan sematjamnja.

Bedaux Plan

- Salah satu tjara pelaksanaan pemberian perangsang dalam bidang penggadjian, jakni dengan tjara menentukan patokan kemampuan rata2 setiap pekerdja dalam menjelesaikan sesuatu pekerdjaan tertentu. Berdasarkan patokan itu ditentukan upah pokoknja. Bagi pekerdja jang dapat melampaui kemampuan itu maka dapat diberikan Upah tambahan (bonus).

Board - badan pengurus

- Sekelompok pedjabat, biasanja berdjumlah gandjil jakni 5, 7 atau 9 jang dipilih atau diangkat setjara bersama-sama mendjalankan sesuatu tugas demi terselenggaranja kegiatan2 seluruh organisasi dengan se-baik2-nja.

Bonded warehouse - pusat pergudangan

- Suatu gudang besar dimana semua barang impor disimpan dan diatur sambil menunggu selesainja segala pembajaran oleh importir sehubungan dengan telah diimpor-nja barang2 tersebut . Setelah hal itu selesai barulah barang2 tersebut dapat dikeluarkan. Istilah lain untuk ini ialah customs warehouse.

Bureau - Biro
- Salah satu istilah jang dipergunakan untuk menjebutkan suatu satuan (unit)

organisasi. Pada departemen dan lembaga2 non-departemen digunakan untuk menjebutkan suatu unit jang mengerdjakan tugas2 pelajanan(staff function) bagi seluruh organisasi (departemen atau lembaga non-departemen) jang bersangkutan dan berkedudukan diatas bagian. Dalam biro biasanja tertjakup bagian2 kepegawaian, keuangan, peralatan, tata usaha dan sematjamnja.

Bureaucracy - Birokrasi.

Suatu istilah jang dipergunakan untuk menjebutkan badan2 pemerintah (departemen dan lembaga2 non-departemen) jang menjelenggarakan tugas2 negara dalam rangka mentjapai tudjuan jang telah ditetapkan melalui suatu proses administrasi.

Sedangkan John M.Pfiffner dan Robert V.Presthus dalam bukunja berdjudul Public Administration, halaman 40 memberikan pembatasan sebagai suatu sistim pengelompokan wewenang, orang2, unit2 kerdja dan tata kerdja dengan mana pemerintah mempergunakannja sebagai alat untuk melaksanakan rentjana2-nja.

Setjara negatif sering diartikan sebagai suatu prosedur administrasi jang terlalu berbelit-belit dan tidak luwes (flexible) dari satu tahap ketahap berikutnja dalam rangka melaksanakan sesuatu bidang pekerdjaan.

Business Administration - Administrasi Niaga.

Azas utama daripada kegiatan dibidang perniagaan ialah mentjari keuntungan baik dalam arti materiil (barang2 ataupun uang) maupun dalam arti non-materiil (djasa). Maka administrasi niaga pada pokoknja adalah merupakan proses kegiatan perniagaan jang harus dilakukan dengan setepat-tepatnja, baik oleh perseorangan maupun oleh kelompok perorangan sebagai badan non-pemerintah sedjak dari kegiatan memproduksi barang2 atau djasa tersebut oleh pihak konsumen, demi tertjapainja keuntungan baik materiil maupun non-materiil.

Business Cycle - perputaran kegiatan perniagaan.

Suatu istilah untuk menjebutkan senantiasa adanja suatu perputaran dibidang kegiatan perniagaan jang saling ber-kait2an, baik berupa kenaikan maupun penurunan, daripada harga2, upah, keuntungan, produksi dan lapangan kerdja. Bisa djuga perputaran itu berdjalan sebagai berikut : Kemadjuan perdagangan (recorvery), keuntungan jang melimpah (prosperity), kemunduran perdagangan (recession) dan kerugian perdagangan (depression).

By-passing - Pelampauan wewenang.

Suatu pelaksanaan prosedur administrasi dimana telah terdjadi hubungan wewenang langsung antara pimpinan jang lebih tinggi dengan pekerdja pelaksana tanpa terlebih dahulu melalui atasan langsung dari pekerdja pelaksana tersebut.

Cabinet - Kabinet

Suatu badan penasehat bagi pimpinan negara, jang terdiri daripada pimpinan2 dari depatemen2 dengan perdana menteri sebagai ketuanja.

Capital - Kapital, modal.

Suatu djumlah kekajaan terutama dalam bentuk hak milik ataupun harta benda lainnja jang dimiliki oleh seseorang ataupun kelompok perseorangan jang dipergunakan dalam usahanja untuk berproduksi ataupun untuk mentjiptakan sua-

tu tingkat nilai pembajaran.

Suatu djumlah uang ataupun hak milik, sebagian ataupun seluruhnja jang dimiliki oleh suatu perusahaan jang ditanamkan (diinvestasikan) untuk memungkinkan terlaksananja kegiatan perusahaan dan daripadanja dapat diperoleh keuntungan2 bagi perusahaan.

Career - karier.

Suatu istilah jang dipergunakan untuk memberikan pengertian2 adanja sukses jang menjangkut :

1. Perkembangan dan kemadjuan jang telah ditjapai oleh seseorang dalam satu bidang pekerdjaannja, misalnja dari sopir mendjadi montir dan kemudian mendjadi kepala dinas tehnik.
2. Peningkatan mutu dalam bakat seseorang dalam sesuatu bidang tertentu jang dipupuk dengan pengalaman dan pendidikan, misalnja ini berlaku untuk para olahragawan.
3. Hasil jang selalu memuaskan jang diperoleh seseorang dengan tjara berpindah-pindah lapangan kerdja.

Career Development - Pengembangan Karier.

Salah satu kegiatan jang harus dilakukan dalam bidang kepegawaian, jaitu tjara2 jang tepat jang dimaksudkan untuk mengusahakan selalu adanja pengembangan, kemadjuan dan peningkatan karier setiap orang, baik jang menjangkut pangkat, djabatan, pengetahuan, ketjakapan maupun pengalaman, melalui berbagai tjara seperti pendidikan, udjian, penilaian ketjakapan kerdja dan sebagainja (djadi tidak semata-mata berdasarkan lamanja masa kerdja). Tjara jang demikian ini dikenal sebagai sistim ketjakapan (merit system).

Career Service - Djabatan karier.

Suatu djabatan pada organisasi pemerintah, departemen/an, maupun lembaga2 non-departemen, dimana pengangkatan dan kenaikan pangkatnja untuk djabatan itu didasarkan atas sistim ketjakapan melalui udjian persaingan (competitive examination). Bila djabatan politis (political appointees) hanja berlaku untuk suatu djangka waktu tertentu, maka djabatan karier tidak dibatasi oleh hal2 jang demikian itu. Djabatan karier adalah untuk mendjaga dan memelihara agar administrasi dalam organisasi itu berlangsung terus dan tidak terganggu oleh datang-perginja pedjabat2 politis.

Case problem - masaalah kasus.

Suatu masaalah, kedjadian atau keadaan tertentu jang dihadapi oleh dan sangat besar pengaruhnja pada orang2, kelompok2 orang, organisasi ataupun unit2 kerdja, sehingga karenanja diperlukan adanja tjara2 pemetjahan jang setepat-tepatnja.

Case study - penelaahan kasus.

Suatu usaha untuk dengan seteliti mungkin menelaah sebab musabab terdjadinja masaalah, kedjadian ataupun keadaan2 negatip jang dihadapi oleh sesuatu organisasi dan sekaligus mentjarikan djalan keluar jang setepat2-

nja sehingga dikemudian hari dapat dihindarkan terulangnja masalah2 dan kedjadian2 seperti itu.

Cash - uang persediaan.

Uang, termasuk uang logam, uang kertas, tjek dan surat2 jang mempunja nilai tukar lainnja jang tersedia dan jang dari padanja dapat dilakukan pembajaran, penjimpanan, pengiriman, pengembalian dan sematjamnja oleh satu pihak kepada pihak lainnja sedjumlah nilai uang seperti jang tersebut didalamnja.

Cash audit - pengawasan uang persediaan.

Salah satu segi pengawasan chusus mengenai djumlah uang persediaan untuk mendjamin kemampuan pembajaran jang harus dilakukan kepada pihak2 lain pada suatu saat tertentu dalam hubungannja dengan adanja transaksi perdagangan.

Cash discount - potongan wadjib bajar.

Suatu potongan dari suatu djumlah uang tertentu jang diberikan kepada siwadjib bajar sebagai perangsang karena siwadjib bajar telah melunasi kewadjiban pembajarannja dalam djangka waktu jang telah ditentukan.

Ceiling - batas tertinggi.

Suatu djumlah tertentu daripada suatu anggaran belandja jang ditetapkan sebagai batas tertinggi jang tidak boleh dilampaui lagi.

Census - sensus, perhitungan djiwa.

Suatu pekerdjaan untuk mengadakan perhitungan djiwa ("tjatjah djiwa" dalam bahasa Djawa) dengan maksud untuk mengetahui dengan pasti djumlah penduduk jang ada dalam suatu negara, dan bagaimana penggolongannja, lapangan pekerdjaannja dan sebagainja. Biasanja diadakan sekali dalam suatu djangka waktu tertentu. Sensus bisa djuga diadakan mengenai bidang2 ekonomi seperti sensus hasil bumi, sensus ternak dan sebagainja.

Centralization - pemusatan.

Salah satu sistim pembinaan atau pengurusan organisasi dimana wewenang pembinaan itu dipusatkan hanja ditangan satu pimpinan pusat jang membawahi banjak sekali unit2 dibawahnja setjara langsung.

Chart - skema, bagan.

Salah satu tjara untuk menggambarkan susunan dan pembagian organisasi kedalam unit2 jang lebih ketjil dari jang tertinggi sampai jang terbawah dan bagaimana pula hubungan2 wewenang jang ada diantara semua unit2 tersebut.

Charter - dokumen persetudjuan, piagam.

Suatu dokumen jang dikeluarkan oleh pemerintah jang memberikan wewenang kepada suatu badan usaha untuk mendjalankan kegiatannja sebagaimana jang disebutkan dalam charter itu.

Bisa djuga berarti piagam, jaitu berupa suatu dokumen jang berisi pokok2 persetudjuan antara dua pihak atau lebih untuk melaksanakan, mempertahankan dan saling menghormati mengenai apa2 jang telah disepakati bersama sebagai jang disebutkan dalam piagam itu.

Chief Executive - pedjabat pimpinan tertinggi.

Suatu istilah jang dipergunakan untuk menjebutkan djabatan seseorang jang mempunjai wewenang memimpin para pedjabat2 pimpinan lainnja dalam keseluruhan organisasi. Sebagai tjontoh : presiden sesuatu negara adalah Chief Executive dari negara jang bersangkutan.

Control - pengendalian.

Salah satu kegiatan pimpinan untuk mengadakan pengawasan, penjempurnaan dan penilaian bahwa tudjuan organisasi sudah dapat ditjapai sebagai mana jang telah ditetapkan dalam perentjanaan.

Council - dewan.

Suatu dewan atau badan jang terdiri dari beberapa orang jang dipilih ataupun diangkat dengan tugas untuk memberikan nasehat2 dan saran2 jang diperlukan bagi kepentingan organisasi jang mengangkat dewan tersebut.

Decentralization - desentralisasi.

Pemetjahan dari pada sesuatu wewenang melalui adanja pelimpahan wewenang (delegation of authority) dari pimpinan pusat kepada pimpinan2 ditjabang2 atau diunit2 lain dan setjara bertingkat sampai kepada pimpinan2 jang terbawah, dengan maksud untuk mengadakan :

1. pembagian kerdja jang sebaik-baiknja.
2. mengurangi kesibukan2 kerdja pimpinan.
3. memberikan perangsang dan kepertjajaan para bawahan untuk turut serta dalam pembinaan organisasi.

Decision making - pengambilan keputusan.

Wewenang untuk menentukan pemikiran2 dan tindakan2 jang perlu dilakukan dari dua pilihan (alternatives) atau lebih.

Decontrol - pelonggaran pengendalian.

Suatu kebidjaksanaan untuk tidak terlalu memperketat pengendalian dengan maksud untuk dapat memberikan kemungkinan bergerak jang lebih luas bagi pihak2 jang mau melakukan usahanja jang dapat menundjang terlaksananja program2 pemerintah.

Decree - ketetapan.

Suatu pernjataan tertulis dari suatu penguasa jang mempunjai kekuatan hukum jang menetapkan sesuatu jang harus ditaati dan dilaksanakan oleh bawahannja atau seluruh anggota organisasi jang bersangkutan.

Default - kegagalan.

Kegagalan seseorang dalam memenuhi sesuatu kewadjiban (pembajaran).

Delay - penundaan.

Suatu tahap dalam rangkaian hubungan pekerdjaan2 jang harus dilakukan jang menjebabkan tertundanja penjelesaian seluruh pekerdjaan jang bersangkutan. Dalam rangka pembitjaraan skema arus kerdja, delay digambarkan dengan simbol huruf D.

Delegation of authority - pelimpahan wewenang.

Pelimpahan atau pemberian sebagian daripada wewenang jang ada pada sese-

orang pedjabat pimpinan kepada pimpinan dibawahnja dengan maksud untuk mempermudah pelaksanaan seluruh tugas daripada pedjabat pimpinan tersebut (lihat centralization).

Demotion - penurunan pangkat.

Pemindahan seseorang pedjabat dari satu kedudukan kekedudukan jang lain jang lebih rendah dengan wewenang dan tanggung djawab jang lebih ketjil. Demotion dilakukan karena pedjabat jang bersangkutan telah melakukan sesuatu tindakan jang melampaui wewenang (indisipliner).

Ecology - ekologi, sekitar.

Suatu istilah jang diambil dari ilmu tumbuh2an dan ilmu hewan jang mendjelaskan terdapatnja pengaruh2 dari faktor2 dan keadaan sekitar terhadap machluk hidup. Dalam ilmu administrasi dimaksudkan untuk mendjelaskan terdapatnja pengaruh faktor2 sekitar terhadap organisasi dan terhadap peranan pimpinan. Faktor2 sekitar2 tersebut meliputi :

1. faktor sosial, jakni kelompok2 masjarakat tertentu.
2. faktor ekonomi, mentjakup keadaan tingkat kemakmuran, ladju inflasi, keadaan lapangan kerdja dan sebagainja.
3. faktor politik dan ideologi, jakni bagaimana kesadaran masjarakat dalam berpartisipasi dalam pemerintahan.
4. faktor kebudajaan, jakni bagaimana tingkat kemadjuan hidup dan ketjerdasan masjarakat disekitarnja dan chususnja para anggota organisasinja.
5. faktor letak (faktor geografis) maksudnja bagaimana keadaan geografis dan topografis dimana organisasi itu bergerak, bagaimana sumber2 alamnja dsb.
6. faktor tehnik dan ilmu pengetahuan (technology), djadi bagaimana peranan ilmu pengetahuan jang selalu madju dan berkembang dalam rangka meningkatkan produktivitas kerdja.

Efficiency - kedaja gunaan.

Perbandingan terbaik atau ratio antara tindakan2 jang dilakukan atau input (disingkat I) dengan hasil2 jang diperoleh atau output (disingkat O). Sehingga sering orang menjingkat efficiency sebagai E I : O. Untuk tertjapainja efficiency harus dipenuhi sjarat2 sebagai berikut :

1. tepat sasaran (effective)
2. pemanfaatan sumber2 dengan setepat2nja (economy)
3. pelaksanaan kerdja jang dapat dipertanggung djawabkan (responsible performance).
4. pelajanan jang memuaskan (satisfactory service).
5. administrasi jang sempurna (sound administration).
6. praktis dan dapat dilaksanakan (practicable and workable).

Evaluation - penilaian.

Penentuan tentang bagaimana sempurnanja atau tidak sempurnanja sesuatu organisasi didalam melaksanakan kegiatan2 dan rentjana2-nja, jang dapat diperoleh melalui penelaahan terhadap laporan2 kerdja, laporan keuangan dan melalui suatu technik pertanjaan langsung mengenai mengapa (why), oleh siapakah (whom), apakah (what), dimanakah (where), kapankah (when), serta bagaimanakah (how) rentjana2 itu telah dilaksanakan.

Filing - penjimpanan warkat.

Suatu pekerdjaan jang berhubungan dengan soal penggolongan, penjusunan,

penjimpanan dan pemeliharaan dari pada data2, laporan2 dan warkat2 lainnja dengan tjara jang setepat2-nja sehingga dengan mudah dapat diketemukan kembali bila sewaktu2 diperlukan dan terhindar dari kerusakan2 serta aman dari bahaja pentjurian2.

Government - pemerintah.

Suatu organisasi jang formil dan njata jang mempunjai sesuatu bentuk dan sistim tertentu serta mampu menjatakan dan melaksanakan kehendak dan hukum daripada organisasi tersebut.
Suatu organisasi jang menghubungkan antara negara dengan para warga negaranja.
Suatu alat atau wadah untuk menjalurkan dan menjelenggarakan kepentingan umum para warganegara.
Suatu alat atau aparat jang dapat menghubungkan antara negara jang satu dengan negara2 jang lain.

Management - pembinaan, penatalaksanaan, ketatalaksanaan, kepimpinan, pengelolaan, pengurusan.

Proses kegiatan jang harus dilakukan oleh setiap pimpinan untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan dengan pemanfaatan sumber2 jang tersedia dengan se-tepat2nja. Proses kegiatan tersebut pada pokoknja ada empat :

1. perentjanaan (planning);
2. pengorganisasian (organizing);
3. pendorongan (motivating, actuating);
4. pengendalian dan penilaian (controlling and evaluating).

Pelaksanaan kegiatan2 pentjapaian tudjuan melalui bantuan dan kerdja orang2 lain.

Organization - organisasi

Sekelompok manusia jang dipersatukan dalam suatu kerdjasama jang berdaja guna untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan.
Dalam administrasi, organisasi dapat dipandang sebagai .

1. alat untuk mentjapai tudjuan (means to an end), dan disini organisasi bersifat hidup (dynamics).
2. wadah daripada kerdjasama manusia untuk mentjapai tudjuan, dan disini organisasi dipandang dalam sifatnja jang tetap (static).

Public Administration - Administrasi Negara

Fungsi Negara melalui pemerintahnja adalah memberikan pelajanan jang sebaik2nja kepada masjarakat. Dan pelajanan ini diberikan sesuai dengan kebidjaksanaan pemerintah. Maka administrasi negara dapat diberikan pengertian sebagai segala proses kegiatan jang harus dilakukan dengan se-efficient2-nja jang dimaksudkan sebagai pelaksanaan daripada kebidjaksanaan pemerintah.
Disamping itu perlu didjelaskan bahwa jang dimaksud dengan kebidjaksanaan pemerintah ialah semua tindakan2 jang dilakukan oleh pemerintah jang sebelumnja telah disetudjui oleh rakjat. Persetudjuan mana disalurkan melalui Badan2 Perwakilan Rakjat dalam bentuk Undang2 Dasar, Undang2, Ketetapan2 dan sebagainja. Untuk melaksanakan semua itu diperlukan alat2 atau aparat pelaksanan baik berupa departemen, lembaga2 non departemen maupun lain2-nja. Dan untuk menghindarkan terdjadinja kesimpang-siuran dalam pelaksanaan itu, maka diperlukan koordinasi. Maka administrasi negara dapat djuga diberikan pengertian sebagai proses kegiatan jang dilakukan dengan se-tepat2nja oleh aparat2 pemerintahan dalam rangka melaksanakan kehendak rakjat, serta koordinasi daripada kegiatan2 itu demi terlaksananja kebidjaksanaan pemerintah dan demi tertjapainja tudjuan negara dengan se-tepat2nja pula.

Tjatatan Bibliografi

Salamoen Soebatie

1. **Barnard, Chester I., THE FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE, Cambridge, Massachusetts Harvard University Press. 1960.**

Tjetakan th. 1960 ini adalah tjetakan jang keempatbelas sedjak diterbitkan pertama kali pada th. 1938. Isi buku ini merupakan revisi dan perluasan dari seri tjeramah penulis di Lowell Institute, Boston, dalam achir th. 1937. Chester I. Barnard ialah seorang bekas President Rockefeller Foundation dan bekas President New Jersey Bell Telephone Company.

Buku ini terbagi dalam 4 bagian. I. Pemikiran Pendahuluan tentang Sistim Kerdjasama (Preliminary Considerations Concerning Cooperative System), II. Teori dan Struktur Organisasi Formil (The Theory and Structure of Formal Organization), III. Unsur2 Organisasi Formil (The Elements of Formal Organization), IV. Fungsi Organisasi dalam Sistim Kerdjasama (The Function of Organization in Cooperative System).

Tetapi sebenarnja intinja ada 2 hal. Pertama, pendjelasan tentang teori kerdjasama dan organisasi, jang merupakan separo pertama dari isi buku. Penulis berusaha mentrapkan semua pengetahuannja dari segala matjam ilmu tentang tingkah laku sosial (social behavior). Selebihnja, dimulai pada bab X (bagian III), setjara umum dikemukakan tentang fungsi2, proses2, problim2 pokok jang dihadapi pemimpin (executive atau leadership) dan management dari sesuatu aktivitas kerdjasama. Buku ini merupakan salah satu dari uraian2 jang terbaik mengenai tanggung-djawab utama dari pimpinan.

2. **---------------------; ORGANIZATION AND MANAGEMENT, SELECTED PAPERS, Cambridge, Massachusetts . Harvard University Press, 1956.**

Berisi sembilan artikel jang sebelumnja merupakan tjeramah2 Barnard dimuka kaum tjendekiawan ataupun praktisi, dan/atau artikel dimadjalah atau buku (himpunan). Artikel2 tersebut adalah : Some Principles and Basic Considerations in Personnel Relations; Dilemmas of Leadership in the Democratic Process; Riot of the Unemployed at Trenton, N.J., 1935 (sebuah kasus); The Nature of Leadership; Concepts of Organization; On Planning for World Government; A Review of Barbara Wootton's Freedom under Planning; Education for Executives; Functions and Pathology of Status System in Formal Organization.

Pada umumnja artikel2 itu merupakan tanggapan Barnard terhadap kritik2 atas bukunja **The Functions of the Executive**.
Diterbitkan pertama kali pada th. 1948, dan tjetakan th. 1956 ini adalah tjetakan keempat.

3. **Fayol, Henri, GENERAL AND INDUSTRIAL MANAGEMENT, London . Sir Isaac Pitman & Sons Ltd . 1959**

Aslinja tertulis dalam bahasa Perantjis, **administration Industrielle et generale**, jang terbit pertama kali pada th. 1916 dan diterbitkan oleh S.R.L. Dunod, Paris. Terdjemahan kebahasa Inggris ini oleh Constance Storrs,

pertama terbit th. 1949. kemudian 1954. 1955. 1956, 1957.

Fayol menegaskan bahwa management memegang peranan jang penting dalam setiap kegiatan, besar ataupun ketjil, baik dibidang industri, perdagangan, politik, keagamaan maupun lain2. Ia bermaksud mengemukakan pokok pikirannja tentang bagaimana peranan itu harus dilaksanakan dengan membaginja kedalam 4 bagian. Pertama, Keperluan dan Kemudian Pengadjaran Management; kedua, Prinsip-prinsip dan Unsur2 Management; ketiga, Observasi dan Pengalaman Pribadi, dan keempat, Peladjaran2 dari Perang. Buku ini berisi 2 bagian jang pertama, jang merupakan perbaikan dari tjeramahnja dalam peringatan ulang tahun ke 15 Perhimpunan Perusahaan Industri Tambang Saint Etienne th. 1908. Adapun 2 bagian berikutnja sajang sekali tidak pernah muntjul.

Dalam buku ini Fayol mengemukakan adjaran bahwa aktivitas management itu terdiri atas planning (to forecast dan plan), organization, command, coordination dan control . Mengenai prinsip2 management ia mengatakan bahwa tidak ada limitnja, setiap aturan atau prosedur pimpinan jang memperkuat korporasi dan memperlantjar fungsinja dapat dikatakan sebagai prinsip, paling tidak telah dibuktikan dengan pengalaman. Ia menjebutkan 14 prinsip jang menurut pengalamannja paling banjak dipraktekkan, jaitu : pembagian kerdja, kewenangan, otoritas, disiplin, kesatuan pimpinan, kesatuan arah, subordinasi kepentingan pribadi dibawah kepentingan umum, remunerasi, sentralisasi, rantai skalar (garis kewenagan), ketertiban (order), persamaan, stabilitas masa djabatan pegawai, inisiatif, dan esprit de corps.

Fayol bukan sadja seorang ahli praktek pertambangan jang ternama di Perantjis, atau seorang geoloog jang telah mentjiptakan teori2 tentang lapisan batubara. Tetapi lebih dari itu ia seorang filsuf administrasi dan jang telah mendapat djulukan sebagai **Bapak Ilmu Administrasi**. Dalam kata pengantarnja untuk buku terdjemahan ini, L. Urwick setjara kronologis membeberkan riwajat hidup Fayol dengan segala kegiatannja jang bersifat praktis maupun ilmiah dalam bidang pertambangan dan administrasi. Ia telah memenangkan Hadiah Delesse dari Akademi Ilmu Pengetahuan, medali emas dari Socie'te' d'encounagement pour l'Industrie nationale, medali emas dan medali kehormatan dari Socie'te' de l'Industrie Mine'rale.

4. .... **Mooney, James D., THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION, Revised Edition, New York : Harper & Raw, 1954.**

Dalam menguraikan prinsip2 organisasi, Mooney bertolak dari pengertian bahwa organisasi adalah bentuk setiap kerdjasama untuk mentjapai satu tudjuan bersama. Koordinasi adalah dasar atau prinsip jang paling utama atau pokok. Koordinasi bersangkutan dengan prinsip2 lain jang ia sebut sebagai subordinated principles, jaitu prinsip skalar atau hirarki, dan perbedaan tugas2 setjara fungsionil (functionalism). Dalam hubungan dengan fungsionalisme itu penulis membahas peranan staff sebagai bab tersendiri.

Ia mendjelaskan bahwa prinsip2 organisasi diatas berlaku setjara universil. Ia membuktikan berlakunja prinsip2 itu dalam bentuk organisasi jang ber-beda2 : negara, geredja Katolik, militer dan industri. Pembuktiannja dilakukan djuga setjara historis.

James D. Mooney seorang bekas Executive Director General Motors Corporation. Bukunja ini sangat terkenal dalam studi organisasi dan management. Pertama kali terbit th. 1930 dengan djudul **Onward Industry**. Kemudian th. 1939 ia terbitkan kembali bersama Allan. Reilley sebagai **The Principles of Organization**; dan achirnja th. 1947 diterbitkan kembali atas namanja sendiri dengan djudul tetap.

3. Taylor, Frederick Winslow. SCIENTIFIC MANAGEMENT
New York . Harper & Brother Publishers 1947

Buku ini berisikan 2 paper dan 1 testimoni. Pertama, "Shop Management", kertas karja Taylor jang disampaikan dihadapan sidang American Sciety of Mechanical Engineers di Saratoga, N.Y., Th. 1903. Paper ini menitik-beratkan pada tjara2 (techniques) dan prinsip2 management, sedangkan arti sosialnja hanja sedikit disinggung. Kata pengantar dari Henry R. Towne, bekas President ASME, bekas President Yale and Towne Manufacturing Company, jang diutjapkan djuga dalam sidang diatas, dimuat pula.

Kedua, "Principles of Scientific Management", kertas karjanja jang muntjul th. 1911. Selain prinsip2 dan tjara2, ia memberikan ilustrasi hasil2 penerapan management keilmuan bagi masjarakat. Ia berusaha menundjukkan besarnja kerugian negara sebagai akibat inefisiensi tindakan manusia se-hari2, mejakinkan bahwa obat satu2-nja adalah management jang sistimatis bukan orang jang luar biasa. Ia berusaha pula membuktikan bahwa management jang baik benar2 suatu ilmu jang berdasarkan hukum, peraturan atau prinsip2 tertentu, jang berlaku pada setiap kegiatan manusia dari individu sampai pada korporasi jang besar, dan jang pelaksanaannja jang tepat akan membawa hasil jang mengagumkan.

Ketiga, "Testimony Taylor dimuka Panitya Ad hoc Madjlis Rendah untuk penelitian sistim Taylor dan lain2", pada th. 1912. Pada pokoknja ia mendjelaskan esensi management keilmuan, atmoshpere disekeliling management, sentimen2 jang timbul dengan didjalankannja scientific management, serta bagaimana sentimen jang baik (dipihak management maupun buruh).

Harlow S. Parson, Consultant Business Economics dan Management, serta President dan Managing Director Taylor Sosiety di New York, menulis kata pengantar untuk seluruh isi buku. 2 esensi dari Taylorisme dikemukakan oleh Parson: penemuan tjara2 dan waktu kerdja jang terbaik untuk setiap pekerdjaan setjara eksperimentil, serta pembagian kerdja jang baru seperti halnja antara pimpinan dan pekerdja.
Hasil terbesar dalam produktivitas dan tjara2 kerdja disebabkan karena pentjegahan pemborosan waktu, baik pada buruh maupun mesin.

Taylor telah diakui sebagai pelopor scientific management dan didjuluki sebagai **Bapak Management Keilmuan**.
Dalam waktu 18 tahun dengan melalui 5 kali promosi ia masuk di Midvale Steele Company sebagai buruh biasa sampai mentjapai djabatan Asisten Ahli Tehnik. Kariernja diteruskan di Bethlehem Steel Company, kemudian mendjadi konsulten. Ia mendapat gelar kesardjanaan ekonomi setelah bekerdja.

masukkan dalam sampul berprangko

gunting disini dan

Kepada Jth

Administrator MADJALAH ADMINISTRASI NEGARA

dj. Veteran 10

D j a k a r t a

(Indonesia)

Administrator Jth.

Disampaikan dengan hormat bahwa saja,

N a m a ....

A l a m a t ....

....

Mohon berlangganan triwulan MADJALAH ADMINISTRASI NEGARA (The Indonesian Journal of Public Administration) mulai no......tahun...... , masing2 1 exp. tiap terbit.

Wang langganan 1 tahun . 4 X (Rp 160.- biaja pengepakan dan pos tertjatat Rp 50.-) - Rp840.- telah dikirim dengan wesel pos tgl...................

......................19....

Tanda tangan,

biografi singkat
Penjumbang ARTIKEL2 M.A.N.

SUMITRO L. S. DANUREDJO

Lahir pada tg. 17 mei 1924 di Tandjungpandan.

Pendidikan:

1. Tamatan Universitas Indonesia (Sardjana Hukum), 1958.
2. Tamatan Yale University dengan menjelesaikan program LL M (Master of Laws) dan program J.S.D. Doctor of the Science of Law), 1966.
3. Beladjar industrial management selama k.l. satu semester pada Massachusetts Institute of Technology.

Karir:

a. sedjak 1945 bekerdja pada Departemen Dalam Negeri ber-turut2 dalam urusan umum, kepegawaian, pemerintahan umum, otonomi dan desentralisasi;
b. sedjak 1959 bekerdja pada Lembaga Administrasi Negara dalam urusan research administrasi;
c. kini mendjabat Kepala Direktorat Perentjanaan, Penelitian dan Pengawasan Tenaga Administrasi pada Lembaga Administrasi Negara, dan Dosen Luarbiasa pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masjarakat, Universitas Indonesia.

TJOEK SOEJONO SOEMODIREDJO

Lahir pada tg. 5 april 1927 di Banjuwangi.

Pendidikan.

1. Tamatan P.T.I.K. tahun 1955.
2. Tamatan University of Minnesota (Master of Public Administration) tahun 1967.
3. **SESKOAK di Lembang, tahun 1967.**

Karir:

a. Kepala Seksi Perentjanaan & Research dibagian Pendidikan MABAK (1955-59).
b. Sekretaris/adjudan Menteri Pertama, alm. H.Djuanda (1959-62).
c. Bekerdja di Sekretariat Negara pada Staf Presidium (1964-65).
d. Kepala Biro VIII Sekretariat Negara (1965-66).
e. Kini mendjabat Direktur Lembaga Administrasi Negara.
f. Anggota Executive Council EROPA.
g. Lektor Luar biasa pada PTIK dan STIA.

BINTORO TJOKROAMIDJOJO

Lahir pada tg. 6 djuni 1931 di Purworedjo.

Pendidikan:

1. Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (tingkat doktoral)
2. Tamatan Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh dengan predikat Magna Cum Laude (1960), chusus dalam bidang Administration of Social and Economic Development.
3. Field study di Puerto Rico (1960) dan di Djepang (1961).

Karir:

a. Pemimpin Team Desa Survey didaerah Temanggung (Biro Perantjang Negara dan Fakultas Ekonomi UI (1954).

b. Bekerdja pada Biro Perantjang Negara (1955-to).

c. Bekerdja pada Biro Ekonomi dan Keuangan, Sekretariat Negara (1962-66).

d. Kepala Bagian Bantuan Luarnegeri (Kerdjasama Teknis).

e. Sekretaris Team Ahli Ekonomi, ASPRI, dan anggota Sekretariat Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional (1966-67).

f. Sekretaris Projek Persiapan Pembangunan (1968).

g. Anggota Team Ahli, Penasihat Presiden dalam bidang Penjempurnaan Administrasi Negara.

h. Anggota Delegasi Indonesia dalam Konperensi/Seminar EROPA tentang Administration for Social Development, Teheran, iran (1966).

i. Anggota Delegasi Indonesia dalam Konperensi Colombo Plan di Seoul, Korea Selatan (1968).

j. Wakil Ketua Kelompok Kerdja pada Annual Planning Techniques, ECAFE, Bangkok (1969).

k. Anggota Delegasi Indonesia dalam Konperensi Colombo Plan di Victoria, B.C. Kanada (1969).

l. Peserta "Meeting of Experts and Administrators on National Administrative Requirements for Development and Technical Cooperation", ECAFE, Bangkok (1970).

m. Sedjak 1967 hingga sekarang mendjabat Sekretaris BAPPENAS (Badan Perantjang Pembangunan Nasional).

n. Anggota DPRGR dan MPRS (1967-68).

o. Lektor Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

SONDANG PAIAN SIAGIAN

Lahir pada tg. 11 mei 1933 di Balige (Tapanuli).

Pendidikan:

1. Tamatan Indiana University dengan menjelesaikan program M.P.A (Master of Public Administration), 1961 dan program Ph.D., 1964.

Karir:

a. Kepala Team Penterdjemah, Atase Udara, Kedutaan Besar AS, Djakarta, 1956-59.

b. sedjak 1961 bekerdja pada Lembaga Administrasi Negara dalam urusan pendidikan;

c. kini mendjabat Kepala Direktorat Research, Konsultasi dan Pengembangan, LAN;

d. Dekan dan Dosen pada Fakultas Administrasi Negara dan Niaga, Universitas Krisnadwipajana;

e. Dosen Luarbiasa pada Fakultas Ilmu Pengetahuan Kemasjarakatan, Universitas Indonesia;
f. dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Universitas 17 Agustus, Akademi Ilmu Kepegawaian;
g. ketua team ahli, projek analisa djabatan, ALRI;
h. anggota team Panitya Penjempurnaan Aparatur Pemerintahan;
i. anggota delegasi Indonesia ke konperensi2 EROPA;
j. anggota pendiri "Development Administration Group" EROPA.
k. pemimpin redaksi Madjalah Administrasi Negara sedjak 1970

FRANSISCUS X. SOEDJADI JATNODIPRODJO

Lahir pada tg. 28 djuli 1934 di Jogjakarta.

Pendidikan

1. Tamatan Universitas Gadjah Mada, Fakultas Sosial dan Politik, djurusan Ilmu Hubungan Internasional (1959).
2. Tamatan Indiana University (Master of Public Administration) tahun 1962.
3. Senior Course for Local Government Administration, College of Public Administration, College of Public Administration, University of the Philippines, Manila (1968).

Karir.

a. Kepala Dinas Konsultasi, Lembaga Administrasi Negara.
b. Ketua Sub Projek O & M, LAN.
c. Anggota Team Efficiency Administrasi POLRI.
d. Dosen pada berbagai Perguruan Tinggi/Akademi di Djakarta serta Institut2 Pendidikan bagi Perwira2 ABRI.

SOEDHARMO DJAJADIWANGSA

(Major Djenderal TNI)

Lahir pada tg. 29 maret 1925 di Paree (Kediri).

Pendidikan.

1. Lulusan SMA Surabaja.
2. Sekolah Staf Komando AD di Bandung.
3. Defence Sevices Staff College di India.
4. LEMHANNAS angkatan pertama.

Djabatan sekarang:
Direktur Djenderal Pembangunan Masjarakat Desa, Departemen Dalam Negeri.

SOEWARNO HANDAJANINGRAT

Lahir pada tg. 25 september 1927 di Purbolinggo.

Pendidikan:
1. Tamatan Universitas Gadjah Mada, Fakultas Sosial & Politik, djurusan Ilmu Usaha Negara, 1960.
2. Tugas beladjar di Carleton University, Canada, dengan mendapat Diploma in Public Administration, 1968.

Djabatan sekarang.
Pembantu Dekan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, LAN.

BUCHARI ZAINUN

Lahir pada tg. 12 agustus 1935 di Padang Pandjang.

Pendidikan.

1. Tamatan Universitas Gadjah Mada, Fakultas Sosial & Politik, djurusan Ilmu Usaha Negara. 1959.
2. Tamatan Indiana University dengan menjelesaikan program Master of Public

Administration dan program Ph. D, 1963.

Djabatan sekarang:

Direktur Akademi Ilmu Administrasi, LAN.

SALAMOEN SOEHARJO

Lahir pada tg. 12 djanuari 1937 di Jogjakarta.

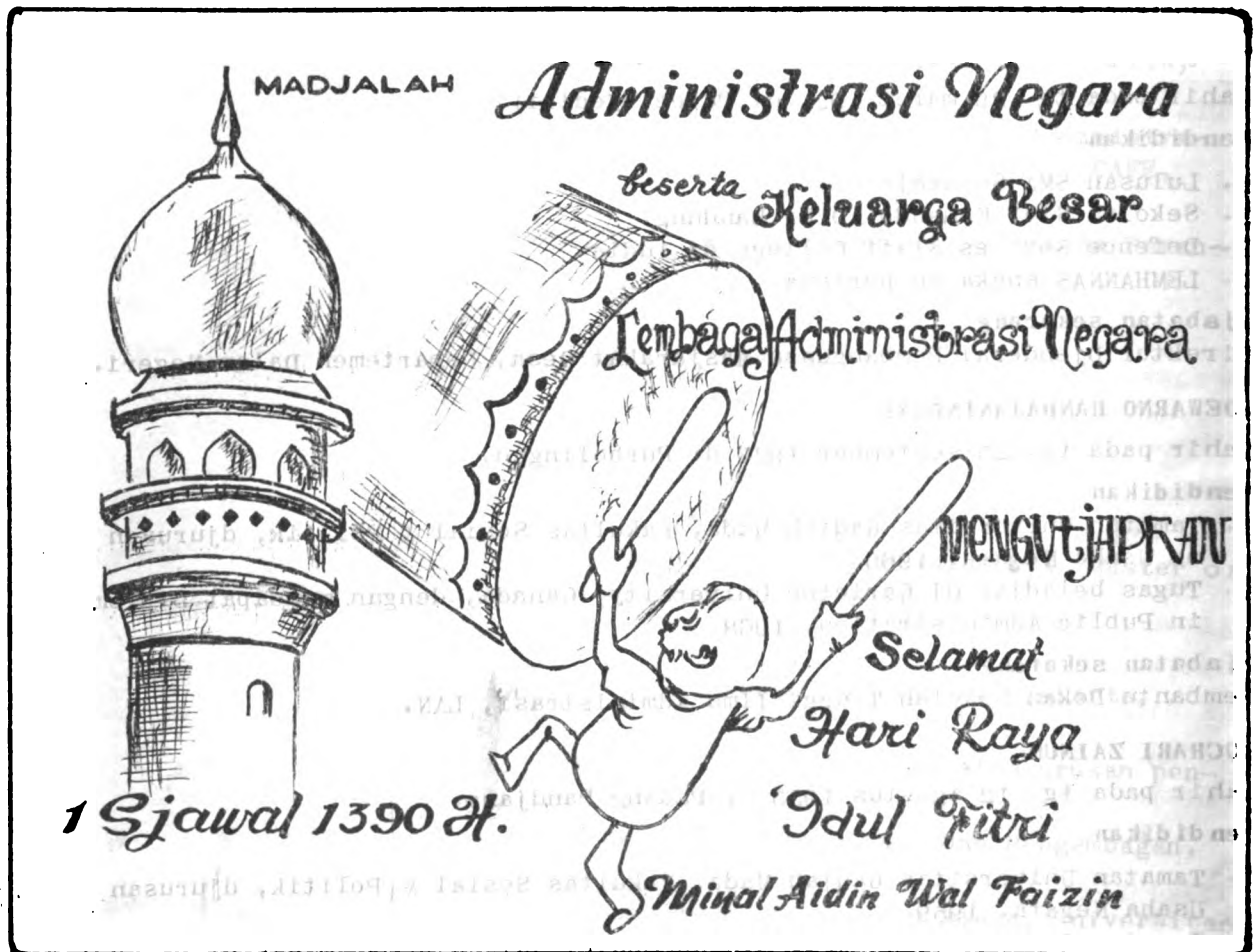
Pendidikan:

1. Tamatan Universitas Krisnadwipajana, Fakultas Administrasi Negara & Niaga, 1965.
2. Training Officers' Course, Manila, 1961.
3. Tugas beladjar di University of Kansas, Department of Political Science dengan menjelesaikan program Master of Public Administration, 1970.

Karir:

a. Sedjak 1958 bekerdja pada Lembaga Administrasi Negara, mula2 di Direktorat Pendidikan dan sekarang di Direktorat Research, Konsultasi dan Pengembangan.

b. Sekretaris merangkap Dosen pada Fakultas Administrasi Negara & Niaga, Universitas Krisnadwipajana.

c. Dosen Akademi Ilmu Administrasi, Universitas Dr.Mustopo, dan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XI NO. 4

PEBRUARI 1971

1. *E d i t o r i a l* 1
2. Muljatno Sindhudarmoko S. Ec.
   Masaalah Administrasi Keuangan di Indonesia 3
3. Drs. Gandhi
   Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pembangunan 9
4. Brig. Djen. Piet Harjono
   Pelaksanaan Anggaran Pembangunan 22
5. Dr. Sondang P. Siagian
   Performance Budgeting 31
6. *The Seminar On Problem Of Local Finance Within The Frame Work Of National Development* 36
7. Prof. Dr. Fred W. Riggs
   Administration and a Changing World Environment 42
8. Ltk. (L) Hans E. Kawulusan
   Planning, Budgeting and Financing System 58
9. Drs. F.X. Sudjadi M. P. A.
   Glossary Administrasi II 68
10. Drs. Salamun Suharjo
   Tjatatan Bibliografi 70

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel² bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit	:	Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha	:	Djl. Veteran 10 Djakarta Telp. 49057 49058 pes. 305
Ditjetak	:	LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit	:	0535/Per./SK./Dir P.P./SIT/1970. Tgl. 15 Mei 1970
Surat Izin Tjetak	:	Laksus Pangkopkamtibda No. Kep. 059 P.C./V/1970. Tgl. 28 Mei 1970.
Harga etjeran	:	Rp. 160.—

Administrasi Negara

Tahun ke XI no. 4 Pebruari 1971

Editorial

ANGGARAN, PEMBANGUNAN DAN EFFISIENSI ADMINISTRASI NEGARA

Salah satu kemadjuan kongkrit jang telah ditjapai oleh pemerintahan Orde Baru sekarang ini terdapat dalam ketaatannja kepada Undang-undang Dasar 1945. Berbagai tjontoh daripada ketaatan ini dapat dikemukakan. Akan tetapi dalam editorial ini jang setjara chusus akan ditondjolkan ialah ketaatan pemerintah kepada Pasal 23, artikel (1) daripada Undang-undang Dasar tersebut.
Artikel ini mengatakan bahwa :

> "Anggaran Pendapatan dan Belandja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakjat tidak menjetudjui anggaran jang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah mendjalankan anggaran tahun lalu."

Suatu kemadjuan konstitusionil seperti ini memang sangat penting terutama bagi suatu negara seperti Indonesia jang sedang giat berusaha untuk menegakkan "Rule of Law".

Telah umum diketahui bahwa suatu "Rentjana Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara" merupakan suatu rentjana kerdja Pemerintah untuk satu tahun anggaran tertentu jang dimanifestasikan dalam uang. RAPBN itu merupakan suatu rentjana kerdja jang menggambarkan: (1) apa jang hendak dilaksanakan oleh Pemerintah, (2) dimana kegiatan2 itu akan dilaksanakan, (3) siapa jang akan melaksanakannja, (4) bagaimana kegiatan2 itu akan dilaksanakan, (5) mengapa kegiatan2 itu perlu dilaksanakan, (6) berapa biaja jang diperlukan untuk membiajai kegiatan2 tersebut, dan (7) dari mana sumber2 pembiajaan itu akan diperoleh.

Oleh karenanja, kiranja akan mendjadi mudah terlihat bahwa untuk menjusun suatu RAPBN jang dapat mendjawab ketudjuh pertanjaan diatas bukanlah suatu tugas jang mudah. Tidak mudah oleh karena berbagai faktor ekologis, seperti faktor-politik, sosial, ekonomi, hubungan luar negeri dan administrasi, perlu diperhitungkan setjara matang.

Sulitnja penjusunan RAPBN itu semakin nampak pula apabila diingat suatu "axioma" jang mengatakan bahwa untuk mentjapai suatu tudjuan jang telah ditentukan sebelumnja jang bagi bangsa dan negara Indonesia adalah untuk mentjapai masjarakat jang adil dan makmur -- sumber2 jang tersedia, atau mungkin tersedia, selalu terbatas. Dengan perkataan lain, usaha2 Pemerintah untuk mentjapai tudjuan bangsa dan negara kita selalu terbentur kepada situasi kelangkaan (scarcity).

Dalam hubungannja dengan usaha pentjapaian tudjuan bangsa dan negara Indonesia itu, Pemerintah sedjak 1 April 1969 telah, dan sedang, melaksanakan kegiatan2 pembangunan nasional. Melalui kegiatan2 pembangunan, ketinggalan Indonesia dalam berbagai aspek kehidupan diusahakan agar "terkedjar" dalam djangka waktu jang tidak terlalu lama.

Pembangunan memerlukan sumber2 pembiajaan jang kolossal sifatnja. Banjak sumber2 pembiajaan didalam negeri jang sudah berhasil digarap. Tetapi masih banjak pula jang perlu penggarapan jang serious dan sistematis. Disamping itu pembiajaan jang bersumber dari luar negeri untuk masa2 jang akan datang kiranja masih diperlukan. Untuk itu kepertjajaan fihak luar kepada kemampuan dan kesungguhan seluruh apparatur Pemerintah perlu ditingkatkan terus.

Djika penggarapan sumber2 didalam dan diluar negeri perlu ditingkatkan terus, maka kiranja tepat djika dikatakan bahwa bagi Pemerintah tidak tjukup hanja untuk mentaati ketentuan2 konstitusionil sadja. Tanpa menjebut bidang2 jang perlu mendapat perhatian jang kontinue dari Pemerintah, pengasuh madjallah ini akan menjebut bidang jang mendjadi lapangan kegiatannja, jaitu peningkatan terus-menerus kapasitas administrasi negara di Indonesia. Memang tidak dapat disangkal bahwa Pemerintah Orde Baru telah sedjak semula berusaha meningkatkan kapasitas administrasi negara kita. Dan hal ini memang sesuai pula dengan " Pantja Krida" Kabinet Pembangunan.

Akan tetapi meskipun telah terlihat kemadjuan dalam bidang ini, tidak ada seorangpun jang telah puas dengan hasil2 jang telah ditjapai itu. Tingkat effisiensi jang telah ditjapai masih dapat ditingkatkan lagi.
Orientasi pembangunan dari Pemerintah perlu didampingi oleh orientasi effisiensi. Peningkatan effisiensi itu kiranja akan dapat terlaksana dengan lebih mudah djika "KIS" jang telah berulang kali ditekankan oleh para pemimpin negara kita ditrapkan dengan lebih ber sungguh-sungguh lagi.

Koordinasi dalam pengambilan keputusan, perumusan kebidjaksanaan, bidang kegiatan badan2 pemerintahan dan pengarahan kegiatan. Integrasi dalam tjara berfikir agar lebih seirama. Sinkronisasi daripada "approach agar dapat bertindak lebih tjepat.

Dalam kita hendak memasuki tahun anggaran 1971 - 1972, pengasuh madjallah ini mau mengadjak para pembatjanja untuk setjara bersama-sama berfikir dan bertindak kearah pentjapaian tudjuan bangsa dan Negara kita dengan setjara bersama-sama pula melaksanakan kegiatan2 pembangunan jang telah digariskan oleh Pemerintah setjara effisien dan ekonomis.

Kiranja tidak dapat dilupakan bahwa meskipun melaksanakan kegiatan2 pembangunan itu bukanlah tugas Pemerintah semata-mata, Pemerintah beserta seluruh apparatnja harus dapat bertindak selaku " innovators ", "stabilisators " dan "dinamisators".

MASALAH2 ADMINISTRASI KEUANGAN DI INDONESIA

OLEH:MULJATNO SINDHUDARMOKO S.Ec. *)

Pendahuluan.

Soal keuangan adalah hal jang luas sekali, tidak ubahnja seperti soal ekonomi. Djika kita mau mengklompok-klompokkannja, soal keuangan dapat kita lihat dari segi perusahaan (business finance), dari segi negara (public finance),dan dari segi internasional (international finance), dan masing2 mempunjai masaalah-masaalahnja tersendiri. Untuk membatasi diri dalam pembahasan disini, kami hanja akan menjinggung soal2 keuangan negara, walaupun dalam Keuangan Negara terdapat pula aspek2 keuangan-perusahaan dan keuangan-internasional,mengingat peranan negara dewasa ini jang mentjakup pula kegiatan2 perusahaan dan kegiatan2 internasional. Karenanja keuangan negara pun telah mendjadi luas sekali. Untuk dapat mengemukakan masaalah administrasinja, maka perlu terlebih dahulu dibuat pembatasan2 tentang keuangan negara itu, sedang administrasi disini akan kami persempit dalam pengertian "penata-usahaannja". Dengan pembatasan2 ini maka diharapkan pembahasan akan mendjadi lebih mudah dan sederhana.

Pengertian Keuangan Negara.

Banjak difinisi2 tentang Keuangan Negara ini, baik jang praktis, maupun jang teoritis. Untuk mudahnja maka disini tjukup dikemukakan dua matjam difinisi jang bersumber pada per-undang2an kita jang resmi. :

1). Pengertian jang diambil dari tambahan Lembaga Negara No.2776 berbunji sbb.: "dengan keuangan Negara tidak hanja dimaksud uang Negara, tetapi kekajaan Negara termasuk didalamnja segala bagian2 harta milik kekajaan itu dan segala hak serta kewadjiban jang timbul, karenanja baik kekajaan itu berada dalam penguasaan dan pengurusan para pedjabat dan/atau Lembaga2 jang termasuk Pemerintah maupun berada dalam pengawasan Bank2 Pemerintah, Jajasan2 Pemerintah dengan status hak publik ataupun perdata, perusahaan2 Negara dan perusahaan2 serta usaha2 dimana Perusahaan mempunjai kepentingan chusus serta dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasarkan perdjandjian dengan penjertaan (partisipasi)Pemerintah maupun penundjukan dari Pemerintah.

2). Sedang Undang2 Dasar 1945 pasal 23 ajat 5, berbunji :

Untuk memeriksa tanggung-djawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan jang peraturannja ditetapkan dengan Undang2.

Pendjelasan daripada ajat (5) tersebut berbunji :

Tjara Pemerintah mempergunakan uang pelandja jang sudah disetudjui oleh Dewan Perwakilan Rakjat harus sepadan dengan keputusan tsb. untuk memeriksa tanggung djawab Pemerintah itu ada suatu badan jang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Suatu badan........

Dari kedua kutipan tersebut maka disatu pihak terdapat pengertian jang luas sekali, sedang dari pendjelasan pasal 23 ajat (5) UUD 1945, Keuangan Negara identik dengan uang belandja jang sudah disetudjui oleh Dewan Perwakilan Rakjat, sampai sekarang ini uang belandja jang sudah disetudjui oleh DPR itu berbentuk Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara.

Mengingat masaalah Keuangan Negara ini merupakan masaalah tersendiri, maka kami akan membatasi diri terhadap soal2 administrasi Keuangan Negara, jang chusus menjangkut Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara

*) [illegible] [illegible] Ilmu Keuangan, Kebajoran Baru, Djakarta.

Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara.

Masaalah APBN, dapat dilihat dari berbagai segi seperti segi kebidjaksanaan Pemerintah, dari segi peranan dan pengaruhnja terhadap perekonomian setjara makro dsb. Dalam hal ini kami ingin melihatnja dari segi administratifnja sebelum kami menelaah ini dari segi2 jang sifatnja mendetail, maka kami ingin menelaahnja setjara globaal dulu, sehingga dapat memperoleh gambaran setjara menjeluruh. Dari segi ini APBN dapat disamakan seperti suatu Neratja Keuangan jang didalamnja terdapat penerimaan2 dan pengeluaran2. Penerimaan2 dan pengeluaran-pengeluaran ini adalah berasal dari dan mengalir ke-sektor2 keuangan diluar APBN Padjak2 berasal dari sektor keuangan perusahaan2, baik swasta, Negara maupun perusahaan asing penerimaan bea masuk hasil pendjualan BE berasal dari sektor keuangan luar negeri berbagai matjam penerimaan lainnja jang berasal dari departemen/instansi2 Negara tertentu, dari daerah dsb.Demikian pula pengeluaran mengalirkepada departemen2/instansi2, daerah2 Perusahaan2 sebagai pembelian ataupun investasi, djuga keluar negeri sebagai pembelian melalui impor atau pembajaran2 djasa pegawai Perwakilan R.I. diluar Negeri. Djadi kalau sektor2 keuangan itu telah mampu menjelenggarakan administrasi keuangannja setjara baik, maka bagian APBN sebagai neratja keuangan, harus tjotjok dengan bagian2 jang sama dari neratja2 keuangan lainnja, seperti neratja-pembajaran luar negeri, neratja2 perusahaan jang dikonsolidasikan, neratja2 departemen/instansi neratja daerah. Di-Negara2 jang telah mampu administrasinja neratja2 tsb. telah dapat dibuat melalui sistim national-accounting, jang biasanja dipergunakan untuk menghitung pendapatan nasional. Melalui sistim ini sebetulnja akan lebih mudah untuk menentukan kebidjaksanaan APBN baik disegi pengeluaran2 maupun segi penerimaan2nja.

Disamping itu, melihat APBN sebagai neratja keuangan, penting sekali artinja bagi pertanggung-djawaban tentang pelaksanaan APBN oleh Pemerintah, sebagaimana ditugaskan oleh UUD 1945 untuk dapat menudju kepada keadaan jang demikian itu diperlukan penata-usahaan, penata-bukuan dan penata-tjatatan jang sebaik2nja.
Dalam rangka persoalan inilah kami ingin melihat masaalah2 **administrasi-keuangan** jang ingin kami soroti dari tiga masalah ialah :

a). masaalah persjaratan administrasi
b). masaalah administrasi dalam hubungannja dengan budget cyclus
c). masaalah2 administrasi dalam hubungannja dengan materi didalam anggaran.

Dalam prinsip2nja, masaalah tsb. djuga dapat berlaku untuk administrasi keuangan pada umumnja.

Masaalah persjaratan administrasi.

Pekerdjaan administrasi merupakan pekerdjaan jang terus-menerus (contincues), memerlukan tehnik2 tertentu, harus selalu up to date, mampu memberikan bahan2 jang diperlukan oleh Pimpinan untuk menentukan kebidjaksanaan dan rentjana-rentjana , dapat merupakan alat kontrol, dan merupakan alat untuk membuat pertanggung-djawaban. Pekerdjaan administrasi adalah seperti arus sungai jang tidak mengenal pasang-surut, dia mengalir terus, karena kalau sebentar sadja berhenti akan timbul kongesti, jang menjulitkan pekerdjaan selandjutnja. Administrasi jang baik, adalah administrasi jang harus memenuhi fungsi2 tsb. diatas. Untuk dapat mendjalankan fungsinja jang baik,itu, maka diperlukan sjarat2 tertentu. Sjarat2 jang dimaksud adalah :

a). dasar2 pengaturannja
b). pengorganisasian daripada administrasinja
c). tehnik daripada administrasinja
d). pelaksana2 administrasi.

ad. a. Dasar2 pengaturannja.

Pengaturan2 baik jang mengenai Anggaran Negara maupun jang mengenai Anggaran daerah, pada umumnja masih berlandaskan peraturan2 zaman Hindia-Belanda

dulu. Karena peraturan2 itu dianggap tidak sesuai lagi dibuatlah peraturan2 tersendiri. Peraturan2 tersendiri ini timbul pula setjara sporadis, karena setiap instansi membuat lagi peraturan2 pelaksanaan. Akibatnja sering timbul pertanjaan apakah peraturan2 pokok jang berasal dari zaman/ dulu masih berlaku atau tidak dan dengan demikian dapat menimbulkan kebingungan2 chususnja didalam mendjalankan administrasinja. Djika peraturan2 jang mengatur djalannja administrasi mendjadi simpang-siur maka sudah dengan sendirinja djalannja administrasi itu djuga akan simpang siur. Karena peraturan itu sifatnja mengatur, sesuai dengan namanja, maka peraturan2 itu perlu dapat diikuti dan dimengerti oleh mereka jang harus melaksanakannja. Karenanja masaalah pengaturan ini merupakan suatu masalah jang perlu mendapat perhatian terlebih dahulu, dan merupakan pangkal tolak daripada pekerdjaan administrasi.

ad b. Pengorganisasian daripada administrasi.

Mengorganisir administrasi, dapat digambarkan seperti mengorganisir djalannja suatu proses produksi daripada suatu barang. Barang jang hendak diproduksi itu dibagi dan diperintji dalam bagian2 sedemikian rupa, sehingga setiap bagian dapat diproses dengan tjermat dan tjepat. Proses tsb. kemudian digabung2kan sedemikian rupa sehingga membentuk suatu rangkaian proses jang achirnja dapat membentuk barang jang kita inginkan. Peraturan2 proses harus diatur setjara sistimatik supaja antara satu bagian proses dengan bagian proses dengan bagian proses jang lain tjotjok sebagaimana seharusnja, djuga harus didasarkan atas standar2 jang tjotjok dengan ukuran2 jang seharusnja, diatur hubungan antar bagian2 proses itu agar tidak saling bertubrukan malahan harus saling isi mengisi menurut sistimatik jang telah ditentukan, harus pula diatur kedudukan, tugas hak dan kewadjiban masing2 bagian2 proses itu, sehingga tertjipta suatu tata tertib antar bagian2 proses. Ini semuanja adalah pekerdjaan pengorganisasian. Karena itu mengorganisir administrasi-keuangan, berarti terlebih dahulu kita harus mempunjai gambaran jang djelas apa administrasi keuangan jang kita kehendaki, seperti orang jang hendak memprodusir barang, harus digambar setjara tjepat terlebih dahulu bentuk-matjam-besarnja barang jang hendak dibuat. Administrasi keuangan menggambarkan penata-usahaan, penata-bukuan dan penata-tjatatan daripada arus uang, jang terdiri atas suatu proses sedjak uang itu diusahakan untuk dapat diperoleh, kemudian diterima, disimpan, dipergunakan, dipertanggung-djawabkan dan diperiksa apakah segala sesuatu sesuai dengan arus jang sudah ditentukan, dengan arah arus jang sudah diatur, sesuai tidaknja dengan tudjuan daripada arus tsb. Masaalah jang sering kita hadapi dibidang ini adalah penggambaran daripada administrasi keuangan itu jang belum djalan, penjusunan bagian2 proses jang belum tepat, sehingga ada bacian2 proses jang terlalu berat dan ada bagian2 proses jang ketjil sekali, sistimatika dan tata-komunikasi antar bagian proses jang belum serasi, sehingga sering terdjadi tubrukan antara proses jang satu dengan jang lain sehingga lopendebandnja sering terhenti, dan pertanggung-djawaban jang belum djelas letaknja, sehingga sering terdjadi saling lempar tanggung-djawab

ad c Tehnik daripada administrasi.

Dibidang tehnik administrasi dapat ditjatat adanja dua masaalah. Pertama kita lihat bahwa dibidang tehnik ini telah terdjadi kemadjuan2 jang pesat sekali. Kita mengenal berbagai matjam mesin2 untuk pekerdjaan2 administrasi. Kita telah berada dalam zamannja otomatisasi/ mechanisasi, djuga dibidang administrasi. Tetapi tingkatan administrasi kita belum sampai kesana. Untuk dapat turut serta dalam tahap mechanisasi/otomatisasi ini diperlukan tahap2 dan persjaratan2. Ini perlu persiapan2 jang se-baik2nja, karena ini menjangkut penggantian tenaga manusia dengan mesin.

Mesin2 itu memerlukan pula orang2 jang mengerti mendjalankannja, memeliharanja memerlukan bahan2 jang harus diprogram dsb2. Tanpa persiapan jang teliti mesin2 itu hanja akan mendjadi beban, nganggur dan mungkin menimbulkan stagnasi2 dalam arusnja administrasi. Proses mechanisasi. Otomatisasi ini memang kita perlukan

/ Belanda

kalau kita melihat masaalah jang kedua, berupa kegiatan2 dibidang keuangan Negara jang harus diadministrir. Kegiatan2 tsb. makin hari makin mendjadi luas, dengan perkataan lain ada perkembangan jang dinamis dibidang kegiatan-keuangan. Sumber2 penerimaan sudah mendjadi beraneka matjam, hal2 jang harus dibiajai sudah pula bukan main banjak ragamnja, kegiatan2 itu tidak hanja bersifat lokal satu daerah, tidak hanja nasional, tetapi mentjakup keseluruh pelosok dunia. Dipihak lain tingkatan administrasi kita jang masih statis, sehingga terdjadi kepintjangan antara apa jang harus diadministrir dengan administrasinja. Administrasi jang dalam keadaan demikian tentunja tidak mapu sepenuhnja untuk mengadministrasikan kegiatan2 jang formaat dan geraknja djauh lebih besar dan tjepat daripada administrasinja, sehingga sering terdjadi adanja kegiatan2 jang tidak teradministrasikan. Djadi tegasnja administrasi-keuangan kita ketinggalan terhadap modernisasi daripada tehnik administrasi dan ketinggalan terhadap kegiatan2 jang harus diadministrasikan.

ad. d. Pelaksana2 administrasi.

Walaupun telah tersedia pengaturan jang tjukup baik, telah ada pengorganisasian jang baik pula, dan tersedia tehnik jang modern, tetapi kalau pelaksana-pelaksana jang harus menghanteer semua itu tidak baik, administrasi-baik jang kita harapkan tidak akan dapat tertjipta, sebab achirnja semua itu hanja merupakan peralatan2 jang harus didjalankan oleh manusia. Karena itu unsur ini merupakan unsur jang menentukan. Masaalah jang kita hadapi dewasa ini adalah tjara2 memenuhi sjarat2 jang diperlukan bagi pelaksana2 jang akan mendjalankan peraturan2, pengorganisasian dan tehnik administrasi dengan se-baik2nja.

Sjarat2 itu, adalah per-tama2 para pelaksana harus memahami benar apa2 jang harus dilakukan, ini berarti bahwa ia harus menguasai dan mengerti akan peraturan2nja, menguasai dan mengerti dimana ia duduk dalam susunan organisasinja, dan menguasai serta mengerti akan tehnik jang harus dipergunakan. Untuk ini semua diperlukan pendidikan, latihan2 dan pengalaman2.

Kedua, setelah ia menguasai dan mengertinja maka ia harus menaati ketentuan dengan pengaturan, pengorganisasian dan tehniknja. Kalau ketentuan2 ini tidak ditaatinja maka pengaturan, pengorganisasian dan techniknja tidak akan dapat berdjalan sebagaimana mestinja, djadi diperlukan disiplin dari para pelaksana.

Ketiga para pelaksana ini akan melakukan pekerdjaannja dengan se-baik2nja kalau diperhatikan balas-djasanja. Hal ini menjangkut soal2 jang berhubungan daripada kedudukan hukum, kedudukan keuangan dsb2nja.

Djuga didalam hal pelaksana ini kita masih menghadapi banjak sekali masaalah. Masaalah kepegawaian, staffing, pendidikan dan mental merupakan suatu masaalah tersendiri.

Masaalah administrasi dalam hubungannja dengan budget cycles.

Masaalah administrasi keuangan jang setjara chusus discopekan kepada Anggaran, tidak dapat terlepas daripada soal perputaran budget atau budget-cycles. Hal2 jang diuraikan diatas harus diperlakukan untuk setiap bagian daripada perputaran-anggaran ini. Suatu anggaran mengalami suatu proses-perputaran, dimulai dengan penjusunan, pengesahan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggung-djawabannja. Setiap bagian daripada perputaran itu mempunjai sifat dan tjirinja sendiri2. Penjusunan didasarkan atas kemungkinan dan perkiraan2, pengesjahan atas pertimbangan-pertimbangan formil dan materil, pelaksanaan merupakan sesuatu jang berhubungan dengan physiknja pengawasan didasarkan atas apakah pelaksanaan itu sesuai dengan peraturan2, sesuai dengan tehnik pembukuan, sesuai dengan tudjuan, sesuai dengan bukti2nja, sedang pertanggung-djawaban didasarkan atas hasil2 pelaksanaan. Dengan demikian apa dan bagaimana djalannja pengadministrasian untuk setiap bagian cycles itu akan ber-beda2.

a. Penjusunan.

Karena didalam penjusunan ini terdapat lebih banjak kegiatan jang bersifat perkiraan2 dan kemungkinan2, maka pekerdjaan administrasi akan lebih banjak ber-

sifat statis. Dengan demikian pekerdjaan administrasi disini dapat menjampaikan bahan2 jang dapat dipergunakan untuk membuat perkiraan2 dan kemungkinan2. Dibidang ini masih kita rasakan bahwa untuk memperoleh bahan2 jang diperlukan, sulit sekali, sehingga pembuatan perkiraan2, kemungkinan2 dan rentjana2 belum dapat didasarkan atas bahan2 jang diperlukan. Pekerdjaan administrasi disini harus diarahkan kepada mampunja menjusun record dan dokumentasi, jang merupakan bahan baku untuk pekerdjaan perkiraan dan perentjanaan. Tanpa bahan2 baku ini, pekerdjaan perkiraan dan perentjanaan tidak mempunjai landasan jang kuat.

b. Pengesjahan.

Untuk dapat sampai pertimbangan2 formil dan materil jang sesuai, diperlukan bahan2 jang dapat menghasilkan suatu pengesjahan jang tidak bertentangan dengan peraturan jang telah ada dan sesuai dengan kebutuhan2 jang akan datang, sehingga pekerdjaan administratifnja mentjatat, mendokumentir dan menjadjikan bahan2 tsb.

c. Pelaksanaan.

Dibidang ini diperlukan pekerdjaan2 administratif jang sangat besar, karena didalam phase inilah terdjadi arus physik daripada uang, barang dan pekerdjaan-pekerdjaan (menerima, menjimpan, menggunakan dsb.) Administrasi diphase ini diperlukan untuk memberikan over zicht dan gambaran kepada pimpinan pelaksanaan untuk mengetjek realisasi daripada policy pelaksanaannja, djuga untuk memungkinkan dilakukannja pengawasan setjara efektif dan efisien, serta untuk menjiapkan bahan2 untuk pertanggungan-djawab. Djadi djika djalannja administrasi diphase ini tidak baik, maka akan mengganggu ketiga hal itu (policy pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungan-djawab). Didalam phase inilah terdjadi proses administrasi jang tjukup banjak, mengingat luasnja soal2 pelaksanaan, dan mengingat pula gerak-tjepatnja pelaksanaan. Masalahnja didalam hal ini adalah bahwa proses administrasi kurang dapat mengimbangi luasnja dan gerak-tjepatnja pelaksanaan.

ad Pengawasan

Pengawasan merupakan proses pekerdjaan jang berbarengan dengan prosesnja pelaksanaan. Karena itu bahan2 administratif didalam pelaksanaan djuga merupakan bahan2 untuk pengawasan. Melalui bahan2 ini pengawasan dapat melakukan pengetjekan antara arus uang/barang dengan proses administrasinja.

ad. e. Pertanggungan-djawab.

Phase ini merupakan penutup dari pada perputaran anggaran, pertanggungan-djawab berarti menundjukkan bukti2 tentang hasil2 pelaksanaan proses administrasinja merupakan proses landjutan daripada proses administrasi pelaksanaan dimana chususnja ditekankan kepada administrasi pembuktian.

Masalah Administrasi dalam hubungannja dengan materi anggaran.

Dari segi administratif maka materi anggaran itu pada hakekatnja adalah penguasaan dan pengurusan keuangan disatu pihak dan penguasaan serta pengurusan barang dilain pihak. Mengenai uang dan barang sudah terang terdapat perbedaan2 jang prinsipiil. Ketjuali perbedaan2 didalam hal menerima, menjimpan dan menggunakan, djuga terdapat perbedaan2 didalam hal nilai, bentuk dan matjamnja. Dalam hal nilai misalnja antara uang dan barang adalah berlawanan, mengenai bentuk dan matjamnja djuga sudah njata terdapat perbedaan2 jang menjolok. Perbedaan-perbedaan inilah jang menimbulkan masalah dalam pekerdjaan administrasinja, terlebih pula kalau diingat bahwa uang dapat mendjadi barang dan barang mendjadi uang.

Dalam hal ini ditjoba orang untuk mengadakan normalisasi dan standardisasi baik dalam pengadministrasian uang maupun dengan pengadministrasian barang. Standardisasi dan normalisasi ini chususnja akan memudahkan dalam tjara2 menjimpan dan mengeluarkan uang, memudahkan dalam membeli, menggunakan dan memelihara barang. Tehnik2 administrasi jang didasarkan atas standardisasi dan normalisasi ini akan memudahkan didalam pekerdjaan administrasi itu sendiri,

seperti adanja ukuran2 kertas, formulir2, amplop2 dll. sebagainja jang distandardisasi dan dinormalisasi akan memudahkan baik untuk pelaksanaan[F]dan pertanggungan-djawab. [F] pengawasan

Pada waktu ini kebutuhan akan hal itu telah ada (lihat pasal 5 skp. Presiden No.24 tahun 1970 tentang pelaksanaan APBN 1970/1971) dan membuat standardisasi dan normalisasi sudah merupakan masalah tersendiri. Proses2 pelaksanaan banjak jang kurang lantjar karena belum adanja standardisasi dan normalisasi sehingga untuk setiap tindakan pelaksanaan, kita terpaksa masih harus mentjari2, dan didalam mentjari2 ini timbullah berbagai matjam panitya2, jang sering-kali menambahkan kelambatan2 baru, atau seringkali timbul berbagai matjam ketentuan jang dapat membingungkan para pelaksana.

Penutup

Didalam mengemukakan masalah2 administrasi keuangan ini, kami mentjoba untuk menelaahnja berdasarkan pandangan jang sifatnja horizontaal-oppervlakkig, dan tidak vertikaal mendalam, dengan maksud untuk memperoleh gambaran setjara overzichtelijk. Sebagai kesimpulan dapatlah disini kami kemukakan :

1. Mengingat luasnja peranan negara dewasa ini, soal Keuangan Negara perlu mendapat pengertian2 jang djelas, untuk menghindarkan interpretasi jang bermatjam-matjam.
2. Karena APBN sebagai neratja keuangan nasional dapat dianggap sebagai muara daripada neratja2 keuangan dari bidang2 lain, maka penjempurnaan administrasi daripada APBN memerlukan pula penjempurnaan daripada administrasi keuangan dibidang2 itu.
3. Persjaratan2 untuk administrasi jang baik seperti peraturan2nja, pengorganisasiannja, tehniknja dan pelaksana2nja masih memerlukan pemetjahan2 jang banjak dan mendalam.
4. Perkembangan administrasi keuangan dinegara kita telah ketinggalan terhadap luasnja kegiatan keuangan jang harus diadministrasikan dan terhadap perkembangan tehnik administrasi modern.
5. Masalah perputaran Anggaran perlu diperhitungkan dalam menjempurnakan administrasi keuangan kita.
6. Diperlukan standardisasi dan normalisasi terhadap penguasaan dan pengurusan keuangan serta penguasaan dan pengurusan barang.

PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN

Oleh: DRS. GANDHI *)

U M U M.

Pengawasan adalah suatu unsur jang penting didalam suatu organisasi. Bagaimanapun bentuk dan ketjilnja organisasi, adanja pengawasan merupakan suatu keharusan.

Pada organisasi jang ketjil, misalnja sebuah toko dengan seorang pelajan toko dimana pimpinan toko dapat melakukan pengawasan sendiri terhadap pekerdjaan2 bawahannja, sudah tentu pengawasan ini dapat dilakukan pimpinan toko itu sendiri tanpa bantuan orang lain. Pada organisasi jang sedikit lebih besar, pengawasan pimpinan biasanja tjukup dibantu dengan adanja suatu prosedur kerdja dan administrasi jang dengan sendirinja memberikan kemungkinan timbulnja pengawasan. Pada organisasi jang lebih besar lagi, diperlukan prosedur kerdja dan administrasi jang lebih baik lagi agar pimpinan dapat melakukan pengawasan atas hasil pekerdjaan dari seluruh unit organisasinja, bahkan djika organisasi itu demikian besarnja pimpinan unit memerlukan bantuan orang atau badan lain untuk melakukan pengawasan untuk dan atas namanja.

Pada organisasi jang lebih besar lagi, diperlukan prosedur kerdja dan administrasi jang lebih baik lagi agar pimpinan dapat melakukan pengawasan atas hasil pekerdjaan dari seluruh unit organisasinja, bahkan djika organisasi itu demikian besarnja pimpinan unit memerlukan bantuan orang atau badan lain untuk melakukan pengawasan untuk dan atas namanja.

Pada organisasi jang lebih besar lagi, diperlukan

Diatas telah disinggung bahwa prosedur dan administrasi dipakai sebagai alat pembantu oleh pimpinan untuk melakukan pengawasan. Makin baik prosedur dan administrasi disusun, makin baik pula pengawasan dapat dilakukan. Jang dimaksud dengan prosedur dan administrasi jang baik disini ialah suatu prosedur dari administrasi jang didalam dirinja terkandung **unsur saling mengontrol antara beberapa petugas atau antara beberapa unit tertentu**. Dengan demikian djelaslah bahwa dalam menjusun suatu prosedur dan administrasi unsur2 "saling mengontrol" itu merupakan sjarat utama jang harus diperhatikan.

Dalam membitjarakan masalah pengawasan, sudah tentu kita akan bertanja tjara bagaimanakah jang paling baik dan paling effisien. Apabila kita berbitjara mengenai tjara jang paling baik dan effisien, kita tidak dapat melepaskan diri dari masalah biaja dari pengawasan itu sendiri.

Tjara pengawasan jang sederhana ialah mengulangi sekali lagi semua pekerdjaan-pekerdjaan jang harus diawasi/atau melakukan tiap phase dari pada pelaksanaan. Akan tetapi tjara ini djelas akan memakan waktu dan tenaga jang banjak, jang achirnja berarti memakan biaja jang banjak (mahal).

Untuk mengatasi masalah ini, ditempuh tjara mengadakan **pembagian fungsi**, dimana untuk tiap proces pelaksanaan dilakukan melalui se-dikit2-nja dua orang pedjabat jang dengan djalan dan tjara jang berlainan sampai kepada hasil jang sama dalam melaksanakan tugasnja masing-masing (diberikan tjontoh). Pembagian fungsi inilah jang akan tertjermin dalam suatu prosedur.

Pembagian fungsi selalu disertai dengan suatu delegasi wewenang dari pimpinan, jang dengan sendirinja djuga melekat suatu kewadjiban untuk mempertanggung-djawabkan bagi jang diberi wewenang. Alat untuk memberikan pertanggungan-djawab tersebut tidak lain daripada **administrasi**. Djadi sebenarnja administrasi **merupakan alat bagi pimpinan untuk mengetahui dan menilai pertanggung-djawab daripada wewenang** jang telah **didelegasikannja**.

Bagi jang diberi wewenang, administrasi merupakan alat untuk mempertang-

---

*) Direktur Djendral Pengawasan Keuangan Negara Departemen Keuangan, Djakarta.

gung-djawabkan pekerdjaan2 jang dilakukannja dalam rangka wewenang jang diterimanja. Djadi singkatnja administrasi dipergunakan oleh pimpinan untuk mengawasi apakah semua wewenang jang didelegasikannja dilaksanakan dengan baik atau tidak, sedang oleh pedjabat jang diberi wewenang dipakai untuk mempertanggung-djawabkan pelaksanaan dari wewenang jang diterimanja itu.

Dari uraian diatas, djelaslah bahwa prosedur jang baik, administrasi jang baik sangat penting artinja bagi pimpinan, maupun bagi pedjabat pelaksana. Untuk menilai apakah pelaksanaan dari suatu pekerdjaan dilakukan setjara baik atau tidak, pimpinan harus menentukan "ukuran".
Ukuran ini dapat berupa norma2 (standard) fisik, dapat pula berupa djumlah uang (diberikan tjontoh). Masalah disini ialah bagaimana tjaranja memperoleh "ukuran" jang tepat agar benar-benar dapat dipakai untuk menilai setjara objektif (tjontoh menentukan ukuran).

Apabila "ukuran" itu telah ada, pimpinan tinggal membandingkan antara realisasi pekerdjaan jang tertjantum dalam administrasi, atau laporan jang disusun dari administrasi itu, dengan "ukuran" jang telah ditentukan.

Setiap ada penjimpanan jang berarti, pimpinan harus menjelidiki apa sebab-sebabnja, dan selandjutnja mengambil langkah2 jang dianggap perlu (diberikan tjontohnja). Apabila organisasi itu besar, djelaslah bahwa pengawasan jang demikian itu tidak dapat dilakukan sendiri oleh pimpinan, tetapi harus dibantu oleh orang atau badan lain. Pimpinan hanja menerima laporan dari orang atau badan lain itu, mengenai hal2 jang penting jang besar pengaruhnja terhadap organisasi itu sendiri.

PENGAWASAN PADA TINGKAT PROJEK.

Apabila kita trapkan uraian umum diatas kepada projek2 pembangunan maka keadaannja akan terlihat sbb.:
Seperti diketahui untuk setiap projek atau sub projek terdapat Daftar Isian Projek (DIP), dimana ditentukan siapa Kepala Projeknja, Bendaharawannja, djenis dan volume pekerdjaan jang akan dilakukan, biajanja dll. DIP ini bagi Kepala Projek merupakan delegasi wewenang dan instruksi dari pimpinan Departemennja, dimana dimuat "ukuran" bagi pekerdjaan2 jang harus dilaksanakannja. Theoritis "geslaagd" atau tidaknja seorang pimpinan Projek akan dinilai berdasarkan "ukuran" tersebut. Karenanja ia berkewadjiban untuk mendjaga agar segala dana dan daja jang tersedia dipergunakan sebaik-baiknja. Untuk projek jang ketjil, mungkin sekali ia tidak akan mendelegasikan sebagian dari wewenangnjakepada pedjabat bawahannja. Ia akan melaksanakan sendiri dan karenanja mengawasi sendiri pelaksanaan pekerdjaan itu. Akan tetapi keadaan ini dalam prakteknja tidak akan ada, karena dalam peraturan keuangan kita, hal ini tidak dimungkinkannja.
Ingatlah bahwa untuk tiap projek harus ditundjuk Bendaharawan jang tidak boleh dirangkap oleh Kepala Projek, djadi sekurang-kurangnja wewenang menjimpan uang tidak berada ditangannja.

Untuk projek jang besar, misalnja projek pembuatan Bendungan Karang Kates, delegasi wewenang itu, tidak akan dapat dihindarkan.
Pimpinan projek tidak akan dapat melaksanakan sendiri segala-galanja. Misalnja ia tidak akan dapat merangkap sebagai Kepala Gudang dll. Karena itu disini diperlukan adanja suatu administrasi dan prosedur, jang akan membantu Pimpinan Projek untuk mengawasi pekerdjaan bawahannja.

Dalam delegasi wewenang ini, perlu diperhatikan adanja fungsi2 jang tidak boleh didelegasikan hanja kepada seorang pedjabat, tetapi harus didelegasikan kepada pedjabat2 jang berlainan. Fungsi2 itu adalah fungsi **menguasai** dan fungsi **mengurus** (diberikan tjontoh).
Agar supaja Kepala Projek dapat mengawasi pelaksanaan delegasi wewenang tadi, maka pada projek tersebut perlu adanja administrasi.
Administrasi ini diperlukan djuga sebagai alat baginja untuk memberikan pertanggungan-djawab atas pelaksanaan wewenang jang diterimanja dari atasannja.

Administrasi ini harus disusun demikian rupa, sehingga setiap saat ia dapat mengetahui :

a. berapa djumlah uang jang telah diterimanja
b. berapa uang jang sudah dikeluarkan dan untuk apa sadja dan berapa sisanja.
c. berapa djumlah alat-alat dan bahan-bahan jang dibeli dan berapa harganja.
d. berapa banjaknja alat-alat dan bahan-bahan jang telah dipakai dan berapa sisanja.
e. berapa volume pekerdjaan jang telah dikerdjakan
f. keterangan2 lain jang masih diperlukan.

Berdasarkan administrasi dan DIP ini, Pimpinan projek dapat melakukan pengawasan dan penilaian terhadap pekerdjaan2 bawahannja dan mengadakan perhitungan apakah tugasnja akan selesai pada waktunja dengan biaja jang telah ditentukan (diberikan uraian tjara2 pengawasan dan penilaian).
Dari administrasi itu djuga Pimpinan projek dapat menjusun pertanggungandjawabnja disertai pendapat2-nja tentang perkembangan projek, serta saran2 pemetjahannja (diberikan uraian tentang penjampaian laporan projek).

PENGAWASAN PADA TINGAKAT DEPARTEMEN

Seperti diketahui setiap Departemen mempunjai lebih dari satu projek, bahkan ada jang mempunjai ratusan projek. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa administrasi sebagai alat pengawasan pelaksanaan wewenang jang telah didelegasikan, akan sangat berlainan dengan administrasi jang ada di projek itu sendiri.
Administrasi projek di Departemen, tidak perlu terlalu detail seperti administrasi jang ada di projek, karena sasaran jang diawasi dan dinilai djuga tidak se-detail seperti jang dilakukan oleh Pimpinan Projek.
Djika Pimpinan Projek harus mengadakan pengawasan apakah tidak dipakai terlalu banjak semen atau pasir untuk membuat gili2 jang merupakan bagian dari projek, maka Pimpinan Departemen tjukup menilai apakah djumlah uang jang disediakan untuk pembelian semen dan pasir semuanja dibelikan semen dan pasir dengan harga jang telah ditentukan dan apakah penggunaan semen dan pasir itu untuk projek keseluruhan tidak melebihi dari djumlah jang telah direntjanakan? Tegasnja pengawasan pada tingkat Departemen akan setjara langsung menggunakan "ukuran" jang telah ditentukan dalam DIP.

Karena itu pada Departemen2 administrasi projek akan tjukup bila hanja merupakan kartu2 projek, satu kartu untuk satu projek.
Kartu2 itu harus disusun demikian rupa, sehingga dari kartu itu dapat segera diadakan perbandingan2 antara rentjana (sesuai dengan DIP) dengan realisasi. (diberikan tjara pengawasannja dan penilaiannja serta sumber2 informasinja).
Dalam pengawasan dan penilaian ini perlu diperhatikan,

a. ukuran jang dipakai harus tepat
b. laporan dari projek harus benar.

Tepat tidaknja "ukuran" terletak dalam masalah benar tidaknja pengisian DIP (perentjanaan), sedang benar tidaknja administrasi harus diadakan pemeriksaan. Administrasi projek sejogianja ada pada Biro Keuangan Departemen, karena disinilah pusat dari administrasi keuangan seluruh Departemen. Disamping itu Biro Keuangan berkewadjiban mendjaga agar otorisasi untuk projek2 tidak melebihi Anggaran jang disediakan, dan pada achir tahun harus menjusun Perhitungan Anggaran.
Mungkin sekali ada Departemen jang menempatkan administrasi projek tidak pada Biro Keuangan, akan tetapi dimanapun administrasi itu berada, administrasi projek tersebut harus merupakan alat bagi Pimpinan Departemen untuk mengawasi pelaksanaan tugas dari Pimpinan projek.

Biro Keuangan Departemen sebenarnja memegang peranan penting dalam pelaksanaan projek tersebut, karena pembuatan otorisasi jang merupakan "ukuran" pembiajaan projek dilakukan oleh Biro ini.
Karena itu adalah suatu pekerdjaan jang terpudji andaikata segera setelah DIP jang disjahkan diterima SKO-nja segera dikeluarkan.
Apabila SKO telah dikeluarkan, adalah lebih baik lagi andaikata diadakan pengawasan terhadap pengirimannja untuk mendjaga kemungkinan tertahannja pada Bagian Ekspedisi.
Keppres 33/69 menentukan bahwa para Bendaharawan termasuk Bendaharawan projek diwadjibkan mengirimkan tembusan SPD kepada Kepala Biro Keuangan. Dalam hubungan ini perlu dilakukan pengawasan oleh Biro Keuangan Bendaharawan2 Projek jang mana jang tidak mengirimkan SPD-tembusan karena adanja kemungkinan Bendaharawan Projek jang bersangkutan tidak dapat membuat SPD.
Djika hal ini terdjadi pembiajaan projek jang bersangkutan ada kemungkinan mengalami kesulitan.
Dalam hubungan SPD ini, oleh Biro Keuangan perlu dilakukan hal2 sbb.:

a. Dengan menggunakan administrasi (tjatatan2) SPD, Biro Keuangan harus dapat mengawasi apakah semua Bendaharawan Projek telah mengirimkan SPD atau belum. Djika belum segera harus diperingatkan.
b. SPD ini diperiksa mengenai doel-recht dan wetmatigheidnja.

Jang penting dalam pemeriksaan ini a.l. ialah :

I. penilaian terhadap djenis2 pengeluaran, jaitu apakah sesuatu pengeluaran memang sesuai dengan tudjuan jang telah ditentukan. (diberikan tjontoh2)
II. apakah harga dari barang2 jang dibeli sesuai dengan harga jang telah ditentukan dalam DIP. Djika menjimpang djauh, segera laporkan kepada Pedjabat jang bertanggung djawab atas projek2 itu di Departemen-nja, karena selain adanja kemungkinan salah urus/korupsi, ada djuga kemungkinan harga jang ditjantumkan dalam DIP terlalu rendah, sehingga penjediaan anggaran untuk projek itu ada kemungkinan tidak mentjukupi. (diberikan tjontoh2).
III. Angka2 SPD dibukukan untuk penjusunan Perhitungan Anggaran jang harus ditjotjokkan dengan angka2 SPD jang diterima dari KBN.

c. Djumlah pengeluaran jang ditjantumkan dalam SPD direkapitulasikan, jang kemudian ditjotjokkan dengan angka2 laporan projek dari Kepala Projek.

PENGAWASAN EKSTERN

Pengawasan jang diuraikan diatas, adalah pengawasan jang biasa digolongkan kepada **pengawasan intern** jaitu pengawasan jang dilakukan oleh petugas2 didalam unit itu sendiri, jang dalam prakteknja dibantu oleh prosedur dan administrasi jang saling mengontrol. Disamping pengawasan intern ini masih ada **pengawasan ekstern**, jaitu pengawasan jang dilakukan oleh petugas2 dari unit luar.
Pengawasan ekstern itu, tjara bekerdjanja akan sangat tergantung dari tjara bekerdja pengawasan intern, artinja tjara bekerdjanja akan menjandarkan diri kepada pengawasan intern.
Langkah2 jang ditempuh oleh pengawasan ekstern adalah sbb.

1. Dengan melihat kepada prosedur organisasi, dalam hal ini prosedur pembiajaan pembangunan sumber2 pembiajaannja ditentukan **objek** jang akan diperiksa dan **sasaran pokok pemeriksaan**.
2. Selandjutnja disusun **perintjian** dari sasaran pokok tersebut.
3. Berdasarkan perintjian sasaran tersebut disusun **program** kontrole.
4. Selandjutnja ditentukan **siapa jang akan melaksanakan** kontrole tersebut.

   Dalam pemeriksaan Pelaksanaan Anggaran Pembangunan ini telah ditetapkan **objek dan sasaran** pemeriksaan sbb.

a. **Departemen Keuangan**, sasarannja adalah :

- penilaian terhadap DIP dan SKO beban tetap
- penilaian terhadap kelengkapan administrasi mengenai projek2
- penilaian terhadap kelengkapan administrasi mengenai Kredit Luar Negeri.
- penilaian terhadap perkembangan projek
- penilaian terhadap intensifikasi Penerimaan Negara
- penilaian terhadap penggunaan Biaja Routine
- penilaian terhadap Tata Usaha hubungan Rekening Koran dengan Bank Indonesia.
- penilaian terhadap mutu ketetapan waktu penjesaian penjusunan Perhitungan Anggaran.

  (tiga sasaran terachir routine)

b. **Departemen2** (diluar Dep.Keuangan); sasarannja adalah :
- ketetapan waktu dan kelengkapan DIP jang diadjukan dan diterima kembali
- ketetapan waktu penerbitan dan kebenaran djumlah SKO
- kelengkapan tata-usaha projek/sub projek
- penilaian perkembangan projek
- intensifikasi pengawasan penerimaan Negara
- penggunaan biaja routine
- kelengkapan tata-usaha Anggaran (dua sasaran terachir routine)

c. **Projek2** ; sasarannja adalah :
- ketetapan waktu dan djumlah permintaan pembajaran/uang
- effisiensi penggunaan biaja
- ketetapan waktu pengadjuan dan mutu pertanggungan djawab
- ketetapan waktu dan mutu laporan triwulan

d. **Kantor Bendahara Negara**; sasarannja adalah :
- ketetapan waktu, djumlah dan tjara uang dikeluarkan
- pengurusan kas dan tata-usahanja
- kebenaran pengeluaran2 tanpa SKO
- intensifikasi penerimaan Negara

e. **Bank-Bank Pemerintah** ; sasarannja adalah :
- ketetapan djumlah penjaluran kredit kepada projek
- pelaksanaan policy perkreditan
- effisiensi usaha
- ketetapan waktu dan djumlah penjetoran penerimaan Negara kepada rekening Pemerintah
- pengesjahan Neratja dan Laba/Rugi

f. **Badan Usaha milik Negara** ; sasarannja adalah :
- effisiensi pengurusan kekajaan Negara
- hak-hak Negara dalam Badan Usaha
- pengesjahan Neratja dan Rugi/Laba.

(diberikan sepintas lalu perintjian dari sasaran2 tersebut diatas chusus jang menjangkut dengan tugas2 Biro2 Keuangan Departeman).
Pelaksanaan dari pemeriksaan tersebut diatas telah ditentukan sbb:

1. Departemen Keuangan, Kantor Bendahara Negara, Bank2 Pemerintah dan Badan2 Usaha Negara, oleh : Direktorat Djenderal Pengawasan Keuangan Negara.
2. Departemen2 (diluar Dep.Keuangan), oleh : Inspektorat Djenderal/Biro Pengawasan Departemen2 jbs.
   (Chusus mengenai empat sasaran terachir, masih diperiksa oleh Direktorat Djenderal Pengawasan Keuangan Negara)
3. Projek2, oleh Inspektorat Djenderal/Biro Pengawasan Departemen2 atau oleh Direktorat Djenderal Pengawasan Keuangan Negara. Hal ini telah diadakan pembagian tugas, sehingga sudah dapat diketahui projek2 mana jang akan diperiksa oleh Inspektorat Djenderal/Biro Pengawasan Departemen2 dan mana jang akan diperiksa oleh Direktorat Djenderal

Pengawasan Keuangan Negara.

Selain dari pembagian tugas oleh Direktorat Djenderal Pengawasan Keuangan Negara telah pula diberikan **standar bentuk laporan hasil Pemeriksaan**. Laporan ini akan dapat digunakan oleh Biro2 Keuangan untuk ditjotjokan dengan SPD maupun laporan Kepala Projek. (diberikan tjontoh penggunaan laporan hasil pemeriksaan).

LAIN-LAIN

Dari pengalaman2 jang lalu, dapat diketahui adanja masalah pembebanan MPO oleh Importir/Leveransir dalam surat kontrak pembelian.
MPO itu adalah pengenaan pendahuluan atas Padjak Perseroan atau Padjak Pendapatan. Djadi hanja perusahaan jang mendjadi wadjib padjak Perseroan atau wadjib padjak Pendapatan jang harus membajar MPO.
MPO ini tidak boleh lagi dibebankan kepada orang lain.
Djadi djika Bank memungut MPO terhadap seorang Importir, Importir ini tidak boleh membebankan lagi kepada orang lain.
Ada kemungkinan Importir tersebut ditundjuk untuk memungut MPO oleh Kantor Padjak, sehingga ia akan memungut MPO terhadap para pembeli/pemesan barang2 nja.

Projek (bukan projek jang dilakukan dalam PN) bukan merupakan wadjib padjak Perseroan, maupun padjak Pendapatan, karena itu djika Importir tersebut mengkalkulasikan MPO dalam harga barang jang dibeli oleh Projek, harus ditolak. Penolakan ini bisa dengan tjara meminta keterangan dari Kantor Padjak bahwa projek ini bukan wadjib MPO.

Ini perlu diperhatikan, untuk mentjegah Anggaran Belandja Negara dibebani dengan padjak jang tidak seharusnja dibajar. Djika dibajar jang untung adalah Importir, karena djelas ia tidak menjetorkannja ke Kas Negara, berhubung ia tahu bahwa projek sebenarnja tidak usah membajar MPO.

Lampiran : 1.

Nomor : 268/DDPK/1969. Djakarta, 18 April 1969.

Lampiran : -.-

Perihal : Laporan Hasil Pemeriksaan.

Kepada Jth.
Para Inspektur Djenderal/
Kepala Unit Pengawasan
Departemen/Lembaga
di
DJAKARTA.-

Dalam rangka pemeriksaan terhadap penggunaan biaja-biaja mengenai Pembangunan Lima Tahun (Pelita) dan sebagai follow-up pertemuan jang kita adakan pada tanggal 11 Maret 1969 jang baru lalu, maka kami mohon perhatian akan hal-hal sebagai berikut :

1. Bentuk laporan hasil pemeriksaan hendaknja disesuaikan dengan bentuk standard jang kami sampaikan kepada Saudara bersama ini.

2. Ada 2 (dua) matjam laporan hasil pemeriksaan, jaitu :

   a. Laporan hasil pemeriksaan Triwulan.

   b. Laporan hasil pemeriksaan Chusus.

A. LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN TRIWULAN.

1. Laporan Hasil Pemeriksaan Triwulan (L.H.P.T.) memuat hasil-hasil pemeriksaan jang mentjakup suatu triwulan tertentu, dan pada garis besarnja hasil pemeriksaan terhadap :

   a. kebenaran penerimaan (droppingen)

   b. kebenaran penggunaan, baik mengenai djumlahnja maupun mengenai tudjuannja, dan hasil mengenai penggunaan uang, maupun penggunaan material/peralatan.

2. Pemeriksaan tidak semata-mata ditudjukan kepada kebenaran Laporan Triwulan Projek, melainkan ditudjukan terhadap kebenaran penerimaan dan penggunaan uang/barang (lihat A. 1a dan 1b. diatas).
   Oleh karena itu terlepas dari ada/tidak adanja laporan Triwulan Projek, pemeriksaan tetap dilakukan mengenai suatu Triwulan tertentu, terutama mengenai Triwulan jang sedang berdjalan.

3. Apabila pemeriksaan dilakukan terhadap Triwulan jang telah lalu maka pemeriksaan dilakukan terhadap kebenaran Laporan Triwulan Projek.

4. Apabila didalam pemeriksaan angka 3 diatas, ternjata bahwa laporan Triwulan Projek memuat angka-angka/hal2 jang tidak benar, diminta agar didalam Laporan Hasil Pemeriksaan Triwulan disebutkan angka-angka/hal-hal jang benar (jang seharusnja) berdasarkan hasil pemeriksaan.

5. Laporan Hasil Pemeriksaan Triwulan disampaikan kepada jang berkepentingan (lihat ad .c) selambat-lambatnja pada tanggal 20 dari bulan berikutnja setelah triwulan jang bersangkutan berachir.

6. Untuk Laporan Hasil Pemeriksaan terhadap kebenaran Laporan Triwulan Projek, disampaikan selambat-lambatnja pada achir triwuwulan berikutnja, misalnja pemeriksaan terhadap laporan triwulan II (kedua) Projek A, laporan pemeriksaannja disampaikan pada achir triwulan III (ketiga).

B. LAPORAN HASIL PEMERIKSAAN CHUSUS disingkat Laporan Chusus (L.C.).

1. Laporan ini dibuat apabila terdapat hal-hal atau salah satu hal tersebut dibawah ini :

   a. tidak dapat dilakukan pemeriksaan karena administrasi projek sangat djelek atau katjau.

   b. pelaksanaan projek matjet akibat dari :

      1. matjetnja dropping.
      2. kesukaran-kesukaran technis, walaupun uang sudah didrop.
      3. hal-hal lain.

   c. didalam rangka pemeriksaan triwulannan dikonstatir adanja penjelewengan/penggelapan sehingga diperlukan pemeriksaan jang lebih mendalam mengenai segi/bidang dimana terdapat penjelewengan.

   diperoleh informasi-informasi jang mejakinkan tentang adanja penjelewengan/penggelapan sehingga diperlukan pememeriksaan jang mendalam mengenai segi tersebut.

2. Laporan hasil pemeriksaan chusus ini disampaikan segera setelah pemeriksaan itu selesai dilakukan.

3. Apabila didalam suatu triwulan tertentu diadakan suatu pemeriksaan chusus mengenai ad. B Ic. dan Id. diatas, maka hal ini harus dinjatakan dalam laporan hasil pemeriksaan triwulan, dengan menjebutkan nomor dan tanggal Laporan hasil Pemeriksaan Chusus itu.
   Apabila laporan Hasil Pemeriksaan Chusus itu belum selesai dibuat, maka dalam laporan Hasil Pemeriksaan Triwulan tjukup dinjatakan adanja suatu pemeriksaan Chusus.

C. PENJAMPAIAN LAPORAN.

1. Laporan Hasil Pemeriksaan Triwulan dan Laporan Hasil Pemeriksaan Chusus, supaja disampaikan kepada :

   a. Menteri/Ketua Lembaga jang bersangkutan (asli)

   b. Direktur Djenderal Pengawasan Keuangan Negara, Departemen Keuangan (Tembusan, I exemplar).

   c. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (Tembusan I exemplar).
   d. Gubernur/Kepala Daerah jang bersangkutan (Tembusan I exemplar).

e. Kepala Projek jang bersangkutan (Tembusan I exemplar).

DIREKTUR DJENDERAL PENGAWASAN
KEUANGAN NEGARA,

ttd.

(DRS. G A N D H I).-

Lampiran : II

Bentuk/Isi Laporan Hasil Pemeriksaan
Triwulan.

....

KANTOR : ....

Nomor : ...../...../...../Triw. .../69.   ....196.

Kepada Jth.
Bapak Menteri ....
....
di
D J A K A R T A

Laporan hasil pemeriksaan Triwulan ....Tahun 1969/1970

P r o j e k : ....

Departemen/Lembaga : ....

No.Code Projek : ....
B i d a n g : ....
S e k t o r : ....
Sub. Sektor : ....
P r o g r a m : ....

I. U M U M :

1. Nama Projek : ....
2. Tempat Projek : Daswati Tk.I : ....
   Daswati Tk.II : ....
   Kota/Desa : ....
3. Pimpinan Projek (Project Officer) ....
4. Bendahara Projek : ....
5. Tempat Kantor Bendahara Negara : ....
6. B a n k : ....

II. KEUANGAN:

A. Saldo Awal

1. Saldo Kas Rp. ....

2. Saldo Bank Rp. .... x)

Djumlah Rp. ....

x) Nama, tempat dan No. rekening Bank tersebut.

B. Realisasi Penerimaan.

1. Uang

Bulan	K.B.N./K.P.B.K.	Bank
1.	Rp.	Rp. ....
2.	Rp.	Rp. ....
3.	Rp.	Rp. ....
Djumlah	Rp.	Rp. ....

2. Bantuan Projek.

Bulan	Nilai dalam US.$	Nilai Rupiah
....		
1.	$.	Rp. ....
2.	$.	Rp. ....
3.	$.	Rp. ....
Djumlah	$.	Rp. ....

(Dalam lampiran diperintji menurut djenis bantuan Projek dan Negara asal).

C. Penggunaan uang.

Bulan	Biaja Personil (gadji upah)	Biaja bahan	Biaja Peralatan	Lain2	Djumlah
1. ...	Rp.	Rp....	Rp.	Rp....	Rp. ....
2. ...	Rp.	Rp....	Rp.	Rp....	Rp. ....
3. ...	Rp.	Rp....	Rp.	Rp....	Rp. ....
Djumlah	Rp.	Rp....	Rp.	Rp....	Rp. ....

D. Saldo Achir.

1. Saldo Kas Rp. ....

2. Saldo Bank Rp. ....

Djumlah Rp. ....

III. HASIL PEMERIKSAAN :

A. Penilaian terhadap kelengkapan administrasi serta kebenaran prosedur administrasi serta internal control.

B. Penilaian terhadap perkembangan keuangan dengan memperhatikan :
.... Sasaran (perintjian sasaran) pemeriksaan dan rentjana Pembiajaan jang tertera dalam D.I.P. jang telah disjahkan.

C. Penilaian terhadap perkembangan fisik dengan memperhatikan
....
Sasaran pemeriksaan fisik projek dan rentjana Pembangunan jang tertera dalam D.I.P. jang telah disjahkan (lihat lampiran ....)

D. Penilaian terhadap perkembangan (pembelian, penerimaam, penggunaan, penghapusan dan stock).

E. Penilaian terhadap hal-hal lain jang dianggap perlu.
....

IV. KESIMPULAN :

A. Kesimpulan mengenai penilaian administrasi.

B. Kesimpulan mengenai penilaian terhadap perkembangan keuangan dengan menjantumkan koreksi pembetulan (kalau ada jang saiah).
..............:

C. Kesimpulan mengenai penilaian terhadap perkembangan fisik.

D. Kesimpulan mengenai perkembangan material dan equipment.

E. Kesimpulan mengenai : hal-hal lain jang dianggap perlu.
.....................:

V. S A R A N :

A. Saran-saran djangka pendek.
.... : saran mengenai tindakan-tindakan apa jang harus segera diadakan.

B. Saran djangka pandjang.

VI. T J A T A T A N :

Ruangan ini hanja diisi apabila didalam Projek ini pernah dilakukan pemeriksaan chusus, jakni bila pada Projek ini dikonstatir adanja penjelewengan/penggelapan dalam sesuatu segi/bidang tertentu atau bila diperoleh informasi2 jang mejakinkan tentang adanja penjelewengan/ penggelapan tersebut.
Pentjantuman disini hanjalah mengenai nomor dan tanggal laporan hasil pemeriksaan chusus tersebut.
Bila laporan ini belum selesai dibuat, tjukup dinjatakan mengenai adanja suatu pemeriksaan chusus pada Projek ini.

Kepala Kantor /
Kepala ....

(Untuk pemeriksaan jang dilakukan oleh Inspektorat Djenderal).

LAMPIRAN : III.

Bentuk/Isi Laporan hasil Pemeriksaan Chusus

KANTOR : ....

Nomor : ....../....../....../Triw. ..../69. ....19...

Kepada Jth.
Bapak Menteri ....
....
di
DJAKARTA.

Laporan hasil pemeriksaan chusus/Tahun 1969/1970
Projek : ....
Departemen/Lembaga : ....

No. Code Projek : ....
Bidang : ....
Sektor : ....
Program : ....

I. Umum :

1. Nama Projek : ....
2. Tempat Projek : Daswati Tk.I : ....
   Daswati Tk.II : ....
   Kota/Desa : ....
3. Pimpinan Projek (Projekt Officer): ....
4. Bendahara Projek : ....

II. ALASAN PEMERIKSAAN.

Uraian singkat mengapa pemeriksaan chusus ini sampai perlu diadakan :

a. akibat administrasi projek sangat djelek dan katjau.
b. matjetnja pelaksanaan Projek.
c. konstatering mengenai adanja penjelewengan/penggelapan dalam suatu segi/bidang tertentu.
d. diperolehnja informasi-informasi jang mejakinkan tentang adanja penjelewengan/penggelapan tersebut.

III. HASIL PEMERIKSAAN :

Uraian mengenai djalannja pemeriksaan terhadap hal-hal atau salah salah satu hal pada bab II tersebut dimuka.

IV. KESIMPULAN

Uraian mengenai kesimpulan pemeriksa terhadap hasil pemeriksaan jang telah dilakukan.

V. S A R A N

Tindakan-tindakan/langkah-langkah jang perlu diambil terhadap pihak/pihak-pihak jang mengakibatkan kerugian terhadap Negara.

Kepala Kantor/

....

(untuk pemeriksaan jang dilakukan oleh Itdjen)

Pembukaan

SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN ADMINISTRASI (SESPA)

Menteri Penjempurnaan Dan Penertiban Aparatur Negara HARSONO TJOKROAMINOTO hari Senen tgl. 18 Djanuari 1971 j.b.l. bertempat diruang Operation Room Lembaga Administrasi Negara telah meresmikan Pembukaan Sekolah Staf Dan Pimpinan Administrasi (SESPA) Angkatan Pertama.

SESPA Angkatan ke-I tersebut diselenggarakan oleh Lembaga Adminis - trasi Negara dengan disponsori oleh Menpan, Menteri Tenaga Kerdja, Bappenas, KUP, Lemhanas, Sekneg dan Binagraha untuk selama 8 minggu, jang diikuti oleh 30 orang Pedjabat2 Pemerintah Golongan IV A/PGPS - 1968 ke - atas.

Penjelenggaraan SESPA tsb. adalah merupakan salah satu tugas pokok dari Lembaga Administrasi Negara dalam rangka penjempurnaan administrasi dan aparatur Pemerintah.

SESPA Angkatan ke-I tsb. akan mempergunakan metode chusus sesuai dengan pangkat dan djabatan para Pesertanja, antara lain Seminar, Panel , Case Study, Diskusi, Problem Solving, Group Dynamics dan Field Study.

PELAKSANAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN

oleh :

PIET HARJONO *)

PENDAHULUAN

Agar dapat diperoleh gambaran jang djelas mengenai pelaksanaan anggaran pembangunan, maka uraian ini akan dibagi dalam beberapa bagian sebagai berikut :

(a) penjusunan kebidjaksanaan anggaran

(b) kaitan antara REPELITA dan APBN

(c) perobahan sistimatika anggaran pembangunan

(d) pelaksanaan anggaran pembangunan :

(1) mekanisme pengarahan

(2) sumber2 biaja

(3) mekanisme pembiajaan

(4) penata usahaan anggaran

(e) problima2 dalam pelaksanaan anggaran

PENJUSUNAN KEBIDJAKSANAAN ANGGARAN

Untuk dapat mengikuti dasar2 jang dipergunakan untuk menjusun kebidjaksanaan anggaran, maka perlulah kiranja untuk mengadakan flashback terlebih dahulu sedjauh kurang lebih tiga tahun jang lalu. Kabinet Ampera jang baru sadja dibentuk pada waktu itu dihadapkan pada situasi ekonomi, sosial dan politik jang hari demi hari memburuk. Berlandaskan ketetapan MPRS No. 23/66 serta ketetapan2 lainnja dalam bidang ini, disusunlah suatu strateg untuk menanggulangi kesulitan2 jang sedang dihadapi. Prioritas diberikan pada usaha untuk mentjapai stabilisasi dalam segala bidang, karena tidak mungkin akan diadakan pembangunan bilamana tidak dilandaskan pada keadaan jang stabiel. Salah satu sebab utama dari ke-tidak stabilan terutama dalam bidang ekonomi/moneter ini adalah inflasi jang mentjapai 635% setahunnja; oleh karena itulah maka to fight the inflation mendapatkan prioritas utama. Djalan jang ditempuh adalah :

(a) menarik kembali idle money jang sewaktu-waktu bisa mendjadi hat money dengan djalan perdagangan spekulatip

(b) meniadakan inflationary financing

Sebelum Kabinet Ampera telah beberapa kali diusahakan untuk menjedot kembali kelebihan uang beredar dengan djalan jang sangat tidak populer misalnja dengan pengguntingan atau pembekuan saldo bank dsb-nja. Pada waktu itu timbullah pemikiran untuk mempergunakan devisa sebagai alat untuk kontraksi, chususnja kredit luar negeri jang diperdapat dari hutang luar negeri; atau dengan kata lain mempergunakan krediet luar negeri setjara langsung dan tidak langsung untuk mentjapai stabilisasi moneter. Pada waktu itu lahirlah sisteem jang sekarang kita kenal sebagai sisteem B.E., jakni kredit luar negeri jang didjual kepada masjarakat (sebagai alat penjedot kelebihan uang beredar) sedangkan hatsil dari pendjualan jang berupa rupiah, oleh pemerintah dipergunakan untuk anggaran. Dengan demikian ketjuali untuk menutup balance of payment gap, kredit luar negeri dipergunakan pula untuk menutup budget gap. Selain ini sisteem B.E. mendorong pula untuk menghilangkan perbedaan jang menjolok antara nilai lawan dan tak resmi karena di-ikuti dengan menghilangkan sisteem pendjatahan devisa

Didalam waktu pre-Ampera, dengan dalih2 jang muluk2 dibenarkan inflationary financing oleh anggaran negara, karena itu maka hal inilah jang harus ditjegah terlebih da-

---

*) Direktur Djendral Anggaran Belandja Dep. Keuangan.

hulu: djangan sampai rumah tangga negara mendjadi sebab utama dari inflasi. Pada waktu itu lahirlah sisteem balanced budget hal mana berarti bahwa anggaran pendapatan dan belandja negara setjara langsung dipergunakan sebagai alat untuk mentjapai stabilisasi moneter disamping sebagai alat untuk mempertanggung djawabkan uang rakjat. Tidak ada salahnja bilamana setjara singkat diulangi arti daripada balanced budget jakni :

(a) pengeluaran jang disesuaikan dengan penerimaan, sehingga dalam arti ekonomis tidak menimbulkan tekanan2 harga atau tekanan2 moneter dalam negeri

(b) penjesuaian pengeluaran tersebut dilakukan demikian rupa hingga merupakan djalan untuk mentjapai tudjuan2 jang telah ditentukan dalam ketetapan2 MPRS jakni :

djangka pendek : tertjapainja stabilisasi ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnja

djangka pandjang : dapat segera dimulai dengan pembangunan ekonomi .

Hendaknja diperhatikan bahwa dalam pengertian balanced budget itu tekanan tidak diletakkan pada level atau ketinggian djumlah penerimaan maupun pengeluaran tetapi tekanan diletakkan pada keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran negara. Suatu anggaran jang tidak balanced akan mengakibatkan tekanan2 moneter, sebaliknja suatu anggaran jang balanced akan memberikan ketenangan dan keseimbangan pada tingkat harga.

Setelah anggaran 1967 dilaksanakan untuk beberapa bulan, maka mulai disusunlah kebidjaksanaan baru untuk tahun anggaran 1968. Landasan utamanja adalah tetap ketetapan2 MPRS dan Strada Kabinet Ampera jang disesuaikan dengan kondisi2 baru jang timbul pada waktu itu. To fight the inflation tetap merupakan prioritas utama sehingga sisteem B.E. maupun sisteem balanced budget masih tetap dipergunakan dengan suatu perobahan jang fundamenteed jakni : levelnja dinaikkan karena diperlukan untuk memperbaiki nasib pegawai tetapi gap jang timbul karenanja tidak diambilkan dari nilai lawan kredit jang di BE-kan tetapi ditutup dengan meninggikan pendapatan negara dalam negeri ; dengan kata lain kredit luar negeri jang di BE-kan hanja dipergunakan untuk membiajai pembangunan pemerintah.

Dalam pertengahan tahun 1968 terlihatlah bahwa usaha stabilisasi sudah mulai memperlihatkan hatsil-hatsilnja jang positief, walaupun belum sebagai diharapkan. Arus inflasi sudah mulai dapat dikuasai, fluktuasi harga sudah tidak mentjapai taraf jang mengchawatirkan, sehingga mulailah difikirkan prakondisi2 jang setjara realistis dapat tertjapai dalam waktu jang singkat sebagai landasan atau garis awal dari pembangunan jang sebenarnja. Pola dasar rentjana pembangunan lima tahun telah disusun sehingga pengarahan pembangunan maupun sasaran achir dan sasaran antara sudah dapat digambarkan dengan njata. Jang belum dapat tertjapai pada waktu itu adalah gambaran jang djelas adanja kesamaan periodisasi antara anggaran dan kegiatan2 ekonomi. Setelah diadakan penindjauan setjara mendalam maka diputuskan untuk merobah tahun anggaran dari 1 Djanuari s/d 31 Desember mendjadi dari 1 April s/d 31 Maret tahun berikutnja. Keputusan ini didasarkan atas pertimbangan kegunaan dan kedaja-gunaan penjelenggaraan apbn dengan diserasikan pasang surutnja penerimaan dan pengeluaran negara dengan pasang surutnja kegiatan ekonomi dalam masjarakat dalam djangka waktu satu tahun anggaran. Untuk mendjaga kontinuitas dan memenuhi hak budget dari DPR maka disusunlah anggaran peralihan jang berlaku untuk satu triwulan jakni Djanuari / Maret 1969. Kebidjaksanaan dari anggaran peralihan ini adalah sama dengan kebidjaksanaan dalam tahun anggaran 1968.

Dalam bulan September 1968 hatsil dari usaha stabilisasi ekonomi/moneter sudah lebih positif lagi daripada bulan2 sebelumnja sedangkan berdasarkan asumsi2 jang tidak berkelebihan maka estimates mengenai penerimaan negara memberikan harapan besar akan adanja kemungkinan untuk mengadakan public saving.
Berdasarkan hal2 tersebut diatas dan berlandaskan kejakinan bahwa tidak lajaklah bilamana suatu bangsa membangun hanja didasarkan atas kemungkinan hutang dan tidak atas kemampuan pembiajaan sendiri maka ditambahkan kebidjaksanaan baru jakni pembangunan pemerintah tidak hanja dibiajai dari nilai lawan kredit luar negeri tetapi dari perbedaan antara penerimaan negara dan pengeluaran negara (public savings). Tidak berkelebihanlah kiranja untuk tetap tidak melupakan bahwa stabilisasi jang telah tertjapai tidak boleh

mundur kembali walaupun dengan alasan untuk pembangunan, sebab bagaimana besarpun kegairahan dan kemampuan pembangunan, hal ini tidak boleh mendjadi sebab dari penambahan ladju inflasi tetapi sebaliknja harus lebih memantapkan tingkat kestabilan jang telah tertjapai.

Kebidjaksanaan mengenai materi dari pembangunan adalah sebagai berikut :
tahun anggaran 1967 : memberikan arah jang positif kepada anggaran pembangunan dengan mengurangi sedjauh mungkin akibat negatief dari pembangunan mertju suar jang tidak ada arahnja sama sekali.

tahun anggaran 1968 : melandjutkan kebidjaksanaan 1967 dengan mulai usaha persiapan untuk menentukan garis awal dari anggaran pembangunan jang berentjana.

tahun anggaran peralihan : membulatkan persiapan dan menjelesaikan prakondisi-prakondisi untuk memulai anggaran pembangunan lima tahun

tahun anggaran 1969/70 : rentjana pembangunan lima tahun

KAITAN ANTARA ANGGARAN DAN PELAKSANAAN PEMBANGUNAN LIMA TAHUN

Ketetapan MPRS No.41/MPRS tahun 1968 tentang tugas Kabinet Pembangunan antara lain menentukan bahwa tugas Kabinet Pembangunan adalah meneruskan tugas-tugas Kabinet Ampera dengan perintjian jang sekarang dikenal sebagai Pantja Krida Kabinet Pembangunan. Krida kedua jang berbunji : " Menjusun dan melaksanakan Rentjana Pembangunan Lima Tahun " menentukan tindak langkah selandjutnja bagi Pemerintah.

Sebelumnja Ketetapan MPRS tersebut diatas dikeluarkan, Pemerintah telah mengadjukan kepada Badan Pekerdja MPRS Pola Program Umum Nasional dan Pola Dasar Rentjana Pembangunan Lima Tahun, dan pola inilah jang dipergunakan sebagai pegangan jang selandjutnja disempurnakan oleh Bappenas dan Departemen2 jang bersangkutan, mengingat kondisi-kondisi objektif jang ada pada waktu itu dan dengan kebutuhan2 jang mendesak dari Rakjat banjak.

Sebagai pelaksanaan dari TAP no 41/MPRS tersebut diatas telah dikeluarkan keputusan Presiden No. 319/1968 jang antara lain berbunji :

" Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969/1973 sebagaimana termuat dalam Buku 1, 2 dan 3 lampiran Keputusan Presiden ini, merupakan landasan dan pedoman bagi Pemerintah dalam melaksanakan Pembangunan Lima Tahun seperti ditugaskan oleh MPRS "

" Kebidjaksanaan2 pelaksanaan daripada Rentjana Pembangunan Lima Tahun, akan [illegible] kan dalam Rentjana Tahunan jang tertjermin dalam APBN dan Kebidjaksanaan2 lainnja ".

Dari pasal2 tersebut diatas ternjata keharusan untuk menjesuaikan dan menjempurnakan tiap tahun sesuai dengan hasil2 jang telah tertjapai dan prognosa2 jang diperkirakan akan terdjadi pada waktu mendatang berdasarkan kondisi2 objektief serta estimates jang telah diperbaharui. Dengan demikian terdjamin adanja flexibilitas dalam Repelita tetapi flexibilitas jang dikendalikan oleh Pemerintah maupun oleh DPRGR.

Djelaslah bahwa kebidjaksanaan maupun prioritas dari Anggaran Pembangunan harus mentjerminkan kebidjaksanaan maupun prioritas dari Repelita; demikianlah djuga persoalannja dengan rentjana fisik, rentjana pembiajaan dan development policies dari anggaran pembangunan serta perintjian menurut bidang, waktu dan daerah dari APBN untuk sesuatu tahun anggaran merupakan tjermin dari pelaksanaan REPELITA untuk tahun jang sama. Djumlah pembiajaan jang maximaal jang dapat disediakan itulah merupakan constraints utama bagi Pemerintah disamping daja absorbsi; dengan demikian perlulah diadakan skala prioritas tahun demi tahun dalam rangka prioritas utama jang telah ditentukan dalam Repelita

PERUBAHAN SISTIMATIKA ANGGARAN PEMBANGUNAN

Sistimatika anggaran jang dipergunakan sampai achir tahun anggaran peralihan dirasakan kurang dapat menggambarkan apa jang dikandung maksud dalam anggaran itu sendiri terutama dalam bidang anggaran pembangunan. Sebagaimana telah dikemukakan terle -

bih dahulu. kebidjaksanaan mengenai materi anggaran pembangunan 1969/70 adalah spe-lita (skala prioritas maupun kebidjaksanaannja) dengan demikian seharusnja disusun suatu sistem jang setjara objektief dapat mendjamin pengarahan2 jang dikehendaki oleh Pelita itu Lain daripada itu sistem ini harus pula dapat dipergunakan sebagai alat pengukuran kemadjuan pelaksanaan setjara fisik, sebagai alat untuk memberikan djaminan objektief bahwa dalam bidang pembiajaan tidak akan timbul hambatan2 disamping sebagai alat untuk pengelolaan dan pengawasan keuangan Negara Sistematika keperintjian menurut organisasi (perintjian per departemen) sering menghilangkan gambaran setjara menjeluruh dari pembangunan negara menurut bidang2 tertentu, bahkan sering mengaburkan sasaran tahunan jang harus di-integrasikan dalam satu sasaran umum sesuai dengan Pelita Jang mendjadi tudjuan bukanlah pengetahui kegiatan dari suatu Departemen tertentu tetapi kegiatan pembangunan jang dilakukan oleh Pemerintah dalam bidang tertentu jang terwudjudkan dalam rangkaian projek2 tertentu pula dengan kata lain jang ingin diketahui adalah performance dari Pemerintah. Timbullah pemikiran mengenai program orientation dari suatu budget atau jang lebih lazim dipergunakan adalah istilah sisteem P.P.B. atau Planning, Programming dan Budgetting. Alat2 administrasi maupun alat2 komunikasi jang kita miliki belum mentjukupi termasuk tenaga manusiapun belum memadai kwalitatief maupun kwantitatief. Oleh karena itu pada waktu ini kita belum melaksanakan sisteem PPB tetapi baru pada taraf program orientation terlebih dahulu, jang dapat memberikan djaminan objektief bahwa pembangunan diarahkan sesuai dengan PELITA, mudah dapat diikuti dan mengandung unsur koordinasi dan sinchronisasi. Peperintjian untuk tahun 1969/70 selandjutnja dipersilahkan mengikuti dari buku anggaran triwulanan maupun anggaran tahunan.

PELAKSANAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN MEKANISME PENGARAHAN

Kalau membitjarakan mengenai mekanisme pengarahan anggaran pembangunan terutama dilihat dari segi pelaksanaannja maka dengan sendirinja kita memasuki bidang pre-audit. Hanja dengan pre-auditlah dapat diketahui apakah materi dari pembangunan itu tidak menjimpang dari skala-skala prioritas dalam Pelita, apakah ada sinkronisasi antar rentjana dan apakah djumlah uang jang akan dipergunakan sesuai dengan djumlah jang telah ditentukan dalam undang2 APBN dan disesuaikan pula dengan tingkat harga jang ada pada waktu pelaksanaan dari sesuatu projek. Dalam sisteem lama pre-audit dilaksanakan hanja oleh Direktorat Djenderal Anggaran jang menimbulkan bottle necks dengan segala akibat-akibat negatiefnja. Untuk memenuhi faktor ketjepatan dan ketjermatan maka pre-audit dilakukan hanja sekali setahun oleh dua badan bersamaan jakni Dep. Keu. i.c. Dir. Djen Anggaran dan Bappenas i.c. Deputy Pelaksanaan. Kedua badan tersebut harus mengetahui apakah jang akan dilaksanakan oleh Departemen2, terperintji menurut projek2-nja sehingga tidak hanja kwalitatip tetapi djuga kwantitatip sesuai dengan isi dari Pelita. Alat jang dipergunakan untuk mengadakan pre-audit ini adalah Daftar Isian Projek, jang semula dianggap sangat onsimpatik itu tetapi sekarang sudah dapat diterima dan dimengerti oleh Departemen2. Tudjuan jang ingin ditjapai dengan mengadakan DIP ini sudah tertjapai jakni : menjusun suatu rentjana kerdja (program) djauh sebelum pelaksanaan setjara terperintji dan terarah kepada satu tudjuan sentral.

Bagi Departemen Keuangan adanja DIP itu dipergunakan untuk mengetahui siapa membangun apa, kapan, dimana dengan harga berapa ?

Pertanjaan : siapa membangun apa, bergerak dalam teknik anggaran atau pre-audit dalam bidang teknik anggaran, sedangkan pertanjaan selandjutnja diadakan untuk mengetahui penjediaan kredit untuk sesuatu projek harus dilakukan dimana kapan dan sampai djumlah berapa dus bergerak dalam teknik pembiajaan. Selain dari itu pertanjaan terachir djuga dipergunakan sebagai ukuran daja guna dari sesuatu Departemen (projek manager) dalam merentjanakan maupun melaksanakan suatu rentjana. Satu hal lainnja jang ingin ditjapai dengan pertanjaan2 tersebut diatas ialah apakah untuk periode2 tertentu tekanan moneter tidak akan terlampau tinggi karena keseimbangan antara penerimaan dan pengeluaran pada waktu jang sama tidak dapat tertjapai, bilamana ini memang demikian maka diadakan fasing jang lain. Djelaslah disini bahwa anggaran setjara langsung dipergunakan djuga sebagai alat untuk mendjaga kestabilan moneter.

SUMBER BIAJA

Sumber biaja untuk anggaran pembangunan adalah tiga jakni :

a) public savings
b) nilai lawan dari pindjaman luar negeri
c) project-aid.

Public savings sebagaimana telah diuraikan didepan adalah perbedaan antara djumlah penerimaan Negara dan djumlah pengeluaran Negara (chususnja pengeluaran routine dan penerimaan routine). Untuk tahun anggaran 1969/70 penerimaan Negara routine diperhitungkan sebesar 228 milijard rupiah sedangkan pengeluaran routine diperhitungkan sebesar 204 miljard sehingga diharapkan akan adanja public savings sebesar 24 miljard. Djumlah tersebut djelas tidak akan diterima sekaligus pada permulaan tahun anggaran tetapi bertahap dan penahapan ini sangat tergantung dari djumlah penerimaan maupun djumlah pengeluaran dalam periode jang sama. Bilamana jang terachir ini dapat dikendalikan setjara langsung oleh Pemerintah maka jang disebut terlebih dahulu jakni penerimaan Negara sangat tergantung dari faktor2 jang tidak seluruhnja dapat dikuasai oleh Pemerintah mitsalnja volume import maupun djenis barang jang di-import, mitsalnja lagi perdagangan umum jang mempengaruhi pendapatan dibidang perpadjakan dsb nja. Dengan memperhatikan faktor2 jang dapat mempengaruhi trend penerimaan Negara tersebut diatas dan sedikit banjak mengarahkan angka pengeluaran pada angka penerimaan per-kwartaal maka disusunlah prelimenary estimates mengenai penahapan penerimaan public savings sebagai berikut :

	Triwulan 1	Triwulan 2	Triwulan 3	Triwulan 4	Djumlah
Penerimaan routine	+ 53	+ 56	+ 62	+ 57	+ 228
Pengeluaran routine	— 49	— 50	— 53	— 52	— 204
Djumlah public savings	+ 4	+ 6	+ 9	+ 5	+ 24

Angka2 tersebut adalah angka2 kasar dan harus ditindjau kembali tiap triwulan dan disesuaikan dengan keadaan jang sebenarnja, disinilah njata2 terlihat ikut sertanja pelaksanaan anggaran dalam pengelolaan keuangan negara dan pengelolaan dalam bidang pembangunan Pemerintah. Sampai manakah harus diadakan public saving per triwulan dengan menangguhkan pengeluaran routine bilamana perlu, inilah pertanjaan jang selalu timbul dan ditjarikan djawabannja dengan tidak menghambat kedua-duanja rentjana. Disini pulalah terlihat pentingnja perbedaan jang tegas jang harus diadakan antara pengeluaran routine dan pengeluaran pembangunan.

Nilai lawan dari pindjaman luar negeri berasal dari kredit luar negeri berasal dari kredit luar negeri jang di B.E.-kan dan terbagi menurut beberapa djenis sebagai tersebut dibawah ini :

a. BE-kredit jang didjual dibursa setjara tunai (market BE)
b. BE-kredit jang didjual melalui mekanisme investment kredit
c. BE-kredit jang didjual dengan deferred payment system
d. BE-kredit melalui PL - 480
e. Grant jang di BE-kan.

Pembagian menurut djenis2 tersebut diatas diadakan chususnja untuk menjusun tata-usaha jang baik sehingga mudah untuk mengawasi dan relatief memberikan djaminan jang kuat mengenai tersedianja pembiajaan pembangunan pada waktunja. Masing2 djenis mempunjai kechususan jang perlu mendapatkan perhatian mitsalnja krediet BE-PL-480 nilai lawannja tidak seluruhnja dapat dipergunakan setjara langsung untuk anggaran pembangunan karena sales price policy dari beberapa commodity harus ditentukan dengan mengingat faktor-2 perbedaan harga diluar negeri maupun perbedaan harga antara imported commodities dan locally produced commodities. Satu hal lagi jang perlu diperhatikan ialah bahwa seharusnja nilai lawannja baru dapat dipergunakan bilamana commodities itu benar2 sudah dibajar oleh consumers dan bilamana uangnja sudah benar2 masuk dalam kas negara. Tetapi ini akan jeopardize rentjana pelaksanaan pembangunan jang tergantung pula pada faktor2 musim. Oleh karena itu ditjari suatu systeem untuk tidak sangat2 menjimpang dari waktu penerimaan setjara cash tetapi mendjamin adanja funds pada waktunja. Dan systeem ini sudah disusun sebagaimana tersebut dalam chart terlampir

Project-aid, berlainan dengan BE-aid, tidak diterima dalam dollar untuk mengadakan import sendiri, tetapi diwudjudkan dalam djasa2, barang2 dan bahan jang chusus dipergunakan untuk suatu project. Dus penerimaannja dimasukkan dalam anggaran dan pengeluarannja setjara otomatis terdjadi pada waktu jang sama; disamping ini masih ada pengeluaran jang harus dilakukan karena masuknja barang itu mitsalnja beamasuk, handling charges dsb.-nja jang benar2 harus diperhatikan dan harus sudah diperhitungkan dalam anggaran pembangunan.

MEKANISME PEMBIAJAAN.

Bilamana kita berbitjara mengenai mekanisme pembiajaan maka dua hal jang mendapatkan perhatian jakni :

(a) mekanisme pengamanan administratief
(b) mekanisme pengamanan cash availability

Mekanisme pengamanan administratief dilakukan setjara bertahap jakni pada waktu pengeluaran otorisasi, pada waktu pengeluaran mendaat dan pada waktu mengadakan pengeluaran cash. Bilamana pre-audit sudah terlaksana (semua dip sudah disetudjui) maka para Menteri dapat mengeluarkan otorisasi dalam bidangnja masing2 sampai djumlah maximum jang telah ditentukan per triwulan (ingat pada mekanisme pengamanan dalam bidang tekanan moneter). Otorisasi ini tidak lagi dilaksanakan oleh para Menteri melalui Dep. Keu. tetapi dilaksanakan langsung; ini untuk mendjaga djangan sampai timbul bottle-necks dengan segala akibat negatiefnja. Otorisasi asli datang pada KBN jang bersangkutan sedangkan copy diterima oleh Kepala Projek jang selandjutnja minta kepada KBN jang bersangkutan untuk disediakan uangnja. Mekanisme administratief kedua adalah UUDP dan Persekot ; UUDP diberikan kepada instansi pemerintah jang pada hakekatnja berupa persekot dan persekot jang sebenarnja, diberikan kepada supplier. Sudah barang tentu para pendjabat keuangan jang diwadjibkan membajar mengirimkan djaminan objektief agar djangan sampai uang tersebut dipergunakan tidak sesuai dengan rentjana semula. Disinilah timbul frictions jang mudah dapat diatasi bilamana ada toleransi dan pengertian dari kedua belah fihak dan saling menghormati tugas2 jang harus dilaksanakan oleh masing2 instansi. (Selandjutnja didjelaskan dengan chart).

Mekanisme pengamanan cash availability adalah sisteem rekening2 jang ada pada Bank Indonesia dari Pemerintah. Rekening utamanja adalah rekening bendahara umum Negara atau BUN rekening, jang mengatur djumlah advances to the government (uang muka Pemerintah) dan pembajaran kembalinja pada Bank Indonesia. Selandjutnja diadakan Rekening2 Kas2 Negeri untuk mengatur persediaan cash disesuatu KBN untuk pengeluaran2 maupun untuk menampung penerimaan2 Negara. Rekening ketiga adalah Rekening dana pembangunan pemerintah jang setjara langsung dibebani pembiajaan pembangunan ini. Dari buku2 hidjau jang disampaikan pada para pendjabat jang bersangkutan sudah diketahui berapa akan dikeluarkan untuk apa oleh siapa kapan; berdasarkan rentjana inilah diadakan funding program jang selalu diikuti dengan cash movements jang diperlukan (ingat bahwa tempat pengumpulan public savings tersebar sedangkan tidak selalu sinchroon dengan tempat dan djumlah dimana diperlukan biaja pembangunan). Djaminan objektief bahwa biaja pembangunan akan tersedia pada waktunja sampai djumlah jang diperlukan itu sangat dipermudah dengan adanja sisteem suspense account jang pada hakekatnja adalah menjediakan biaja desnoods dengan uang muka kepada Pemerintah asalkan menurut rentjana2 jang pasti. (Selandjutnja didjelaskan dengan chart)

PENDJELASAN BEBERAPA PASAL DARI KEP. PRES. NO. 33/1969.

Beberapa pasal dalam Kep Pres No.33 tahun 1969 perlu mendapatkan perhatian berhubung dengan tekanan jang diberikan oleh Bapak Presiden pada waktu pembukaan pekan pembinaan pelaksanaan pembangunan kemarin pagi jakni :

Pasal 4 ajat 2 dan pasal 12 seluruhnja

Pasal 4 ajat 2 berbunji :
KBN/KPBN meneliti dan menentukan berdasarkan peraturan2 jang berlaku apakah pemba-

jaran harus dilakukan sebagai beban tetap atau sebagai beban sementara. Dalam hal diperlukan pembajaran atas beban tetap, permintaan tersebut harus disertai surat2 bukti jang sjah.

Latar belakang dari ketentuan dalam ajat tersebut diatas adalah keinginan agar tiap pengeluaran jang dibebankan kepada anggaran negara dalam waktu sesingkat mungkin dapat dipertanggung djawabkan oleh bendaharawan jang bersangkutan. Theoretis diinginkan agar tiap pengeluaran merupakan beban tetap sehingga pembuktian dari pengeluaran tersebut dapat dilaksanakan setjara lebih djelas (kwitansi2 kontrak2 dsb.-nja) tetapi sudah barang tentu hal ini tidak selalu dapat terlaksana terutama mengenai pekerdjaan jang dilaksanakan sendiri Sebagaimana telah ditentukan diatas disinilah timbul frictions mitsalnja belum djelas uang dipergunakan untuk keperluan apa tetapi sudah dimintakan cash sehingga tidak dapat dipertanggung djawabkan oleh KBN untuk memberikannja. Seringkali didjumpai permintaan kredit jang menurut perhitungan djauh melampaui kebutuhan sebenarnja mitsalnja karena plaatselijk loanpeil terlalu tinggi atau harga bahan2 setempat tidak sesuai dengan harga sebenarnja.

Pasal 12 berbunji :

(1) Pembelian barang-barang dan pelaksanaan pekerdjaan-pekerdjaan oleh pihak ketiga jang meliputi djumlah Rp.500.000,— atau lebih dilaksanakan dengan surat perdjandjian berdasarkan penawaran umum atau penawaran terbatas menurut peraturan jang berlaku.
Usaha-usaha untuk menghindarkan ketentuan ajat ini, dengan berbagai tjara, misalnja memetjah pembelian/pemborongan pekerdjaan jang pada hakekatnja merupakan suatu kesatuan, kedalam beberapa bagian jang masing-masing djumlahnja dibawah Rp.500.000, tidak dibenarkan.

(2) Djika dalam perdjandjian dimuat ketentuan mengenai pembajaran uang muka, pembajaran tersebut hanja dapat dilakukan, djika rekanan telah menjerahkan surat djaminan Bank jang bonafide.

(3) Chusus mengenai pelaksanaan pekerdjaan pemborongan bangunan dilakukan pembajaran-pembajaran setelah dinjatakan dipenuhi sjarat-sjarat atas dasar bukti berita atjara.

(4) Dalam tiap perdjandjian pembelian atau pekerdjaan pemborongan bangunan dimuat ke-tentuan mengenai sanksi dalam hal rekanan ternjata lalai memenuhi kewadjibannja.

(5) Perdjandjian pelaksanaan pekerdjaan atas dasar " cost plus fee " tidak diperkenankan.

(6) Departemen Keuangan diikut sertakan dalam penjusunan perdjandjian-perdjandjian jang berhubungan dengan bantuan/kredit Luar Negeri serta pembelian/pemborongan Luar Negeri Lainnja.

(7) Ketentuan-ketentuan termaksud dalam ajat (1) s/d (6) pasal ini merupakan sjarat mutlak untuk memperoleh pembajaran dari K.B.N./K.P.B.N.

(8) Menteri Keuangan menjusun suatu sistim pelaksanaan jang mengurangi kemungkinan tindakan-tindakan jang dapat menimbulkan kerugian bagi Negara, tanpa mengakibatkan hambatan-hambatan terhadap kelantjaran pelaksanaan.

Pasal 12 tersebut diatas diadakan untuk meniadakan/mengurangi kemungkinan untuk melakukan penjelewengan dalam penundjukan supplier sehingga memungkinkan timbulnja kerugian Negara. Peraturan2 jang mendjadi dasar dari Kep. Pres. 33 ini perlu diperhatikan antara lain Regelen op het Administratief Beheer, Regtement op het houden van openbare aanbestedingen dsb.-nja jang pada pokoknja bergerak dalam bidang mendjaga agar uang Negara dipergunakan se-efficient mungkin, dan benar2 dipergunakan untuk keperluan sebagai ditentukan dalam undang2 anggaran.

PENATA USAHAAN ANGGARAN.

Suatu tata-usaha tidak boleh mendjadi tudjuan terachir tetapi harus tetap mendjadi alat untuk mentjapai tudjuan tertentu. Tata-usaha adalah alat pengawasan utama dan harus merupakan apparaat jang dapat mendjawab pertanjaan2 jang dibutuhkan untuk pengawasan dalam bidang fisik (progress-report) maupun dalam bidang teknis administratief. Berdasarkan uraian didepan maka dapat dilihat keharusan adanja sentra2 administrasi mitsalnja mengenai DIP

di Departemen2, di Departemen Keuangan di Bappenas dan di KBN/KPBN.
Mengenai SKO di Departemen2 di Dep. Keu dan di KBN/KPBN dengan diberi tindasan2 mitsalnja kepada pelaksana di Daerah termasuk para Gubernur. Tata usaha mengenai keu-angan sudah diatur dalam ICW maupun peraturan2 lainnja jang sudah berdjalan sangat la-ma dan didasarkan atas keharusan untuk mempertanggung djawabkan keuangan Negara. Tambahan tata-usaha adalah mengenai laporan kemadjuan pelaksanaan fisik jang merupakan tugas dari Kepala Projek, Departemen2 Bappenas dan Menteri urusan Pengawasan Pelaksa-naan Pembangunan. Masing2 tata usaha tersebut diatas merupakan cyclus2 jang berdiri sen-diri namun terdjalin dalam suatu kesatuan jang tidak dapat terpisahkan dan setjara menje-luruh merupakan alat pengawasan utama. Mengenai tata usaha krediet luar negri berserta debt repayment merupakan cyclus chusus jang masih perlu ditelaah setjara mendalam ber-hubung dengan pemupukan dana pembangunan pemerintah maupun berhubungan dengan debt-profile dari Negara. Karena tata usaha ini sangat erat kaitannja dengan pengawasan jang mendjadi tugas dari rekan lainnja maka tidak akan diuraikan setjara meluas.

PROBLIMA-PROBLIMA DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN.

Problima2 jang timbul dalam masa pelaksanaan sampai sekarang ini ketjuali terletak dalam belum dikenalnja sisteem baru itu djuga terletak dalam hal2 teknis lainnja jang perlu men-dapatkan pembahasan bersama agar dalam tahun anggaran jang akan datang tidak timbul kembali sehingga menghambat pelaksanaan anggaran pembangunan.

Pada umumnja problima dapat dibagi dalam beberapa kategori jakni :

(a) problima dalam project identification
(b) problima dalam bureaucracy
(c) problima dalam financing

Problima dalam bidang project identification timbul karena belum adanja bahasa jang sama, defi-nisi jang ketat mengenai apakah sebenarnja jang dapat diklassifiseer mendjadi project, apa jang dianggap pengeluaran routine dan apa jang ditentukan sebagai anggaran pembangunan. Mungkin untuk suatu Departemen pembelian mesin hitung adalah pengeluaran routine seba-liknja untuk lain Departemen merupakan alat prasaran jang menentukan berhasil atau tidak nja tugas jang dibebankan kepadanja Meliputi apakah mitsalnja projek pemberantasan pe-njakit menular, apakah hanja penjuluhannja sadja, apakah termasuk pembelian DDT untuk penjemprotan njamuk malaria dan djuga termasuk pembelian kendaraan untuk membagikan DDT-nja? Apakah project penanaman katjang-katjangan termasuk djuga pembibitan, pembeli-an tractor2 ketjil dan biaja pembikinan seed beds? Apakah mengadjukan produksi karet termasuk replanting dan apakah export promotion karet mengharuskan Pemerintah membe-li crumb rubber plant? Project apakah jang dibiajai oleh Perbankan? Pertanjaan ini tidak akan ada hentinja sebelumnja kita bersama menentukan clearcut definition dari kegiatan-2 jang akan mempengaruhi anggaran pembangunan itu. Dari pengalaman dalam triwulan satu maupun nantinja sudah barang tentu rekan2 dari Bappenas Bank Indonesia dan dari Depar-temen Keuangan bersama-sama dengan rekan2 dari Departemen lainnja akan sampai pada titik pertemuan untuk memudahkan project identification selandjutnja.

Problima dalam bidang bureaucracy ini timbul karena institutional setting dan administrative arrangements kita belum djelas setjara tertulis sehingga ada pedoman jang harus dan dapat dipergunakan oleh setiap pendjabat pelaksana di-daerah maupun di Pusat. Persoalan wie doet wat dan which administrative pre-condition is needed disamping norma2 mana jang dipergunakan sebagai alat pengukuran, segala sesuatu ini belum ditentukan dalam proce-dures setjara tertulis, atau bilamana sudah ada belum dilaksanakan karena dirasakan sangat cumbersome tetapi tidak seorangpun brani atau dapat merobah karena hal2 jang kebanjak-an tidak relevant dengan persoalannja. Didalam djaman dahulu salah satu pasal dari regle-ment op het houden van aanbestedingen menentukan keharusan seorang supplier untuk memberikan garansi atau jang sekarang masih lazim didunia perdagangan international suatu performance bond; tetapi sekarang bilamana seorang supplier dimintai bankers garantee da-ri suatu Bank maka selalu didjawab bahwa djumlah persekot tersebut harus disetorkan di Bank jang bersangkutan dan Supplier harus hutang dengan rente jang tjukup tinggi.

Ini menandakan bahwa diluar lingkungan departemen mitsalnja di perbankan harus djuga ada beberapa perobahan agar tidak menimbulkan suara sumbang didalam paduan suara pelaksanaan pelita ini.

Problima2 dalam bidang financing timbul karena tidak dapat disinchronisirnja hutang luar negri dengan pasang surutnja kegiatan pembangunan di Negara kita walaupun sebenarnja sebagaimana didjelaskan diatas telah dipakai sisteem suspense account jang mendjamin segala sesuatu ini; namun problima mengenai tekanan moneter tidak opgelost dengan ini sadja. Selain ini djuga precondition mengenai pertanggungan djawab sebagai sjarat mutlak untuk mendapatkan pembiajaan selandjutnja belum dapat dimengerti oleh beberapa pendjabat. Memang sebenarnja kesukarannja timbul karena keharusan melajani dua tudjuan jakni djangan memperlambat tetapi djuga djangan melupakan pertanggungan djawab dari sesuatu undang2. Bilamana diharuskan memilih antara dua tudjuan jang sama-sama pentingnja, up to a certain extent salah satu atau kedua-duanja dikorbankan; dan disinilah letaknja management.

Segala sesuatu jang diuraikan diatas hanja merupakan gambaran2 kesulitan jang telah dan akan dihadapi, tetapi tidak merupakan kesukaran atau problima jang hipatetis, dan problima2 ini hanja dapat diselesaikan sesudah dialami dipraktijk dan masing2 Departemen menghadapi problima jang chusus, oleh karena itu Bapak Presiden dalam Pidato pembukaan beliau memerintahkan agar ada suatu dialog antara kita guna menjelesaikan persoalan-persoalan praktek jang dihadapi, tidak untuk mengalihkan suatu kesulitan ke kesulitan jang lain. Masih banjak jang harus kita kerdjakan, masih banjak jang harus kita perbaiki namun dengan kejakinan jang penuh atas keharusan berhatsilnja Pelita dan dengan kejakinan penuh atas kemampuan kita sendiri maka tidak ada problim jang tak dapat terselesaikan.-

PERFORMANCE BUDGETING

By Sondang P. Siagian *)

It is known that the effectiveness of any government program can be enhanced or retarded by the size and conditions of the appropriations in support of it. It is also known that resources to finance government activities are always less than what are needed by the government. Efforts have been made, therefore, by students of public finance administration to find ways of improving the utilization of available budget to a particular government. The singly popular concept of late is the concenpt of the " performance budgeting ".

"The performance budget", says Dimick, Dimock and Koenig, " . . . stresses the object of budgeting: functions, activities and projects, and what they will cost. " 1)

The performance budget provides the chief executive and the general public with more complete information that is available under the classification type budget for example, and strengthens the control of the legislature over appropriations because it makes it easier for individual legislators to understand what the government is doing, how much it is doing, and what the cost are.

As a concept, performance budgeting is a relatively new thing. Despite its relatively new existence, it has proven itself to be a better tool of administration. To differentiate performance budget from other systems, Burkhead says that :

> The budget reform introduced . . . in the post war period under the head of "performance" is of great significant and has ushered in a new era in budget making . . . . At a broad definitional level, performance budgeting can be most appropriately associated with a budget classification that emphasizes the things which government does, rather than the things which government buys. Performance budgeting shifts the emphasis from the means of accomplisment to the accomplishment itself . . . . The object classification shows what government purchases but not why; accordingly, it does not show the nature of government programs, or accomplishments under those programs. 2)

There is no denying that the budgetary process is central to any administration because "control of the purse is perhaps the most effective tool of coordination; the scope and nature of the entire governmental operation is determined by the allocation of appropriations to the various big programs, such as defense and social services. In this sense, budgeting is the generalist's sphere of action par excellence. 3)

It can also be said that "the central idea of the performance budget is deceptively simple. It is that the budget process be focussed upon programs and functions – that is, accomplishments to be achieved, work to be done. Performance budgeting is essentially synonimous with what has long been reforred to as program budgeting. 4)

The approach taken to this problem is to regard the budget as a measurement of government programs, similar to the use of the profit and loss statement as an index of the success of a provate enterprise.

The value of government activities with rare exceptions cannot be measured adequately through the weighing of expense against monetery return since the end-product of most government activities is, in one sense or another, the safeguarding of the public welfare.

Nevertheless, if the budget were organized to reveal the measurable accomplishments of significant programs refined judgment could be made of the value of the costs of a given program either taken by itself or in relations to other programs of government.

The budget itself can be organized to show the work of measurable accomplishments to be achieved relative to the costs to be incurred, by isolating significant programs the accomplishments of which can be stated separately. Most programs can be considered in terms of specific units of accomplishments. Example of such units are: (a) highway programs result in mileages of roads; (b) a farm-loan program provides a volume of loans; and (c) a soil conservation program produces a number of projects.

Every program has end-products which in some fashion are measurable. In most cases, the end-products can be stated in statistical units which however imperfect as gauges of social usefulness, nevertheless form some bases for an appraisal of result.

The structure of most states today is not such as to permit program analysis; one of the meain reasons

*) Kepala Direktorat Research, Konsultasi dan Pengembangan Lembaga Administrasi Negara.

is that to a large extent the budget constitutes an aggregation of the cost estimates of the various agencies. It is not organized to reveal the cost of programs for which such agencies are responsible.

The complexity of government activities today is a reason, among many others, that debate regarding the cost of government commonly carried out in concepts so broad as to be meaningless. Examples of these broad concepts are national defense, international affairs, social welfare, health and security, housing and community facilities, and so on.

As a practical matter, how can one determine how much should be spent on each of these broad concepts? Present budget system does not seem to be capable of providing a satisfactory answer. Most scholars agree that the answer may lie in performance budgeting

For most governments today -- particularly those engaging in the process of national development -- the problem is not one of appraising minor items of expense within a single department, but one of granting proper emphasis and priority to a large number of programs scattered among and within the various organizations.

Appropriations frequently contain limitations as to the amount of money which can be spent on certain objects of expense such as personnel. Such limitations represent efforts on the part of the legislative body to prevent specific administrative abuses, although in some instances they constitute the indirect control of programs by the reduction of one or more of the means of carrying out such programs.

Modern conditions force emphasis upon how funds are to be spent rather than on the purpose for which they will be spent. This is the central idea in performance budgeting.

Performance Budgeting as an Improvement of Other Budgetary Systems

It has been seen that efforts have been made to improve the budget systems. One of the most successful endeavours seems to have been the introduction of a device for administering appropriation in accordance with specific program objectives rather than on the basis of objects of expenditures.

Since the introduction of performance budgeting in government, it has come to be quite generally accepted that the performance budget process in volves :

1. The formulation and adoption of a plan of activities and programs for a stated time period.
2. The relating of program costs to resources.
3. The achievement of the authorized plan, according to a time schedule, and at a cost within available resources

This work plan, to be meaningful, must lie within the framework of a central public policy and should involve the definition of the objectives, the forecasting of how much is to be accomplished within the stated period of time and at what cost. Thus, the budget process deals not only with money but rather with the programs and activities, the restrictions and obligations, the lives and the fortunes of those directly or remotely concerned. It is a continous engoing activity of arranging, authorizing and administering the affairs of a society.

In other words, performance budgeting involves decision-making of a broad but explicit character. The budget as finally approved by the parliament serves as the instrument which depicts the final decisions which reflect administrative and political compromises as they are translated into specific programs5)

In a true sense, therefore, performance budgeting embraces a philosophy of management with all of the administrative implications which are involved in the implementation of a management philosophy. Therefore, while proper format of the budget document should never be minimized, the more basic problem of performance budgeting lies in the necessary alterations in planning, organizing and directing the administrative activities of government so as to give meaning and reality to the concept.

For performance budgeting to be meaningful, administrative infrastructures that need improving are :

1. the use of a better commercial-type practices in designing budgets,
2. accounting systems which must be placed on an accrual basis and cost accounting established wherever practicable or desireable;
3. the structure of the appropriation ordinances and acts which should be refashioned so as to conform to the budget and accounting classifications

Such improvements will take years, but they must be made

Principal Elements of Performance Budgeting

The following are the commonly accepted principal elements of performance budgeting :

1. The use of work programs and activities;
2. The installation of work measurement and the application of performance standards ;
3. The improvement of administrative reporting to include reporting on a performance basis and the establishment of a progressive system of record keeping along functional lines;
4. The installation and maintenance on an accrual basis of accounting and improved cost accounting methods where applicable and/or desirable ;
5. The provision for a comprehensive and continuous system of management analysis, evaluation and improvement;
6. The presentation, justification and authorization of public expenditures by at lest two primary categories — current operating expenditures and capital expenditures.
7. The revision of appropriation structure in terms of programs and activities to be administered.

In the meantime, it should not be forgotten that " . while performance budgeting should never be regarded as a magic formula for the cure of all governmental weaknesses, it can provide a meaningful basis for administrative planning, executive coordina legislative decisions and administrative responsibility."

What The Performance Budget System Allows the Administrator To Do

The following are the things which an administrator is enabled to do by adopting the performance budget system :

1. The need for a closer identification of budget estimates With programs it is not the entire reason for the desireability of program budgeting Such a system is equally desireable for effective program administration
2. Program budgeting permits the busy administrator to determine operational progress and deficiencies in relation to cost. Through program cost analysis, the administrator can achieve t the most effective and economical utilization of appropriated funds He can guarantee that financial resources are allocated to meet his most pressing needs.
3. Program or performance budgeting encourage costing and cost consciousness It discourages wasteful experimentation
4. A program approach requires the establishment of a plan of operation in terms of the program units to be accomplished
5. Program budgeting also focuses attention on the responsibility for specific program planning.

The net result of all these is a better utilization of scarce resources and the attainment of objectives in a much more efficient and economic manner.

Obstacles and Problems in the Implementation of Performance Budgeting

There seem to be three main obstacles to successful implementation of performance budgeting. Firstly, it seems that the growth in governmental activities has outstripped its techniques. Secondly, the budget process itself is in ill repute. Lastly, the accounting practices are obstacles in the way.

Furthermore, despite its advantages, there are problems involved in an effort to implement the principles of performance budgeting. Among the most serious ones are :

1. Problems of classification and how they have been handled in the past;
2. The problems involved in the segregation of capital from current expenditures;
3. The problems involved in relating the budget to internal organization;
4. Relations between the budget structure and the planning or program structure;
5. The problems injected by the time factor.

Time Dimension and Performance Budgeting

Time consciousness in an extremely important element of any budget system. The problem here is the familiar distinction between obligations and expenditures. Budgets by and large are requests for appropriations which in turn are taken to mean authority to oblige funds.

It seems reasonable to hypothesize that in a performance budget system :

1. Program Planning for future fiscal years must be directly related to long-range objectives and estimates of costs.
2. Budget plans for a given fiscal year must be built upon program plans not only for that year but for a period of time into the future, along the following lines :
   a. a comprehensive program, covering all phases of activities and resources, at lest one full fiscal year beyond the budget year;
   b. programs for long-load elements (one year or more lead time) extending two or more years beyond the budget year, depending on the lead time;
   c. long-range programs for such elements as construction as well as research and development several years beyond the budget year.
3. Program plans should be developed as late as possible in relation to the beginning of the budget year.
4. Program projections on which the budget is based should be submitted with the annual budget, and review of the annual budget by higher authorities should be made on the basis of the budget year expenditures and obligations.

The annual budget has become a most important device for both programs development and program control. And recent years have witnessed significant efforts to relate the budget process with the planning and programming processes.

However, in certain respects, the budget hinders rather than facilities well-balanced programs decision–making, such as :

1. The timing of the process requires that fundamental decisions on which budget estimates are based be made from 15 months to, potentially, 20 months before the beginning of the period to which they apply.
2. Basic programmatic decisions are made in advance of the budget, with insufficient reference to their probable costs or to the political and economic support of the nation.

3. The plans become solidified in the detail of budgetary computations, reducing flexibility and forcing the defense of initial errors

4. In part of the review of the process, at least, each level is more concerned with preparing and presenting a case before the next higher echelon than it is in reaching the best possible decisions appropriate to its jurisdiction.

5. The increasing technicality of budgeting tends to center the process, and attendant decisions, upon technically qualified persons –– accountants and comptrollers –– rather than upon persons qualified and responsible for broad policy formulation and program planning.

6. The detail and itemization attendant upon the present structure of the budget focus attention upon the less important areas of decision and obscure the more important.

7. The distinction between capital and current expenditures as it has been applied, tends to obscure true program costs and fails to provide a useful classification of expenses by character.

Conclusions

While there is no single budget system that meets sufficiently all the requirements of efficient and effective financing of governmental activities, some systems are better than others. This is a point that should be always kept in mind by those engaging in public finance administration. The search for a better budget system should be a constantly on–going undertaking.

It might be safe to anticipate that for the future, budget will play an even more important role in a government because, as time goes by, greater demands on the government will be made by the people and the already complex government of today will be even more complicated in the coming years.

Notes

(1) Marshal E. Dimock, Gladys Odgen Dimock and Louis W. Keonig, Public Administration, Rinehart and Company, Inc., New York, 1960, hal. 255.

(2) Jesse Burkhead, Government Budgeting, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1959, hal. 133.

(3) Dimock, Dimock and Koenig, op. cit., hal. 367.

(4) Frederick C. Mosher, Program Budgeting: Theory and Practice, Public Administration Service, Chicago, 1954, hal. 79.

(5) Catheryn Seckler–Hudson, "Performance Budgeting in the Government of the United States", Public Finance, Vol. 7, No. 4, 1952, hal. 331.

THE SEMINAR ON PROBLEM OF LOCAL FINANCE WITHIN THE FRAMEWORK OF NATIONAL DEVELOPMENT

General Conlusions

The Seminar on "Problems of Local Finance in the Framework of Development" was jointly organized by :

1. The National Institute of Administration,
2. The Department of Home Affairs,
3. The Government of the Special District of the Capital City of Djakarta,
4. The Inter-Indonesian Municipalities Organization,
5. The Department of Public Works and Electric Energy, and
6. The Deutsche Stiftung fur Entwiklungslander (German Foundation for the Developing Countries).

It was held in Djakarta, from October 12th to 15th October, 1970, participated in by 216 participants, comprising of :

1. Senior officials of the First Level Region (Provinces),
2. Senior officials of the Second Level Region (Regencies/Municipalities),
3. Senior Officials of selected Central Government Agencies, such as : the Department of Home Affairs, the Department of Finance, the Department of Public Works and Energy, Representative from the Office of the Minister of State for State Administrative Reform, The National Planning Board, Bina Graha (National Operation Room), and the National Institute of Administration
4. Members of the Inter-Indonesian Municipalities Organization.
5. Ex-participants of the Berlin Seminar on "Problems of Local Administration".

I. Having heard and taken into consideration :

A. The speeches of Minister for Home Affairs, the Chairman of the Inter-Indonesian Municipalities Organization and, concurrently, the Governor of the Special District of the Capital City of Djakarta, the Charge d'Affairs of the Federal Republic of Germany, the Deputy Head of Public Administration Promotion Center of the German Foundation for the Developing Countries, the Director of the National Institute of Administration, and the Opening Speech of the Chairman of the Organizing Committee on the objectives of the seminar.

B. The working papers submitted by :

1. Mr. Muljatno, S.E., on "The Problems of Financial Administration in Indonesia".
2. Dr. Herbert Schirrmacher, on "Regional and City Planning with Special Reference to Financial Problems" and "The Optimum Structures for the External Services of Central Administration from the Standpoint of Development".
3. Ir. Piek Muljadi, on "The Problems of City Planning and Control".
4. Dr. J.H. Schindel, on "The Principles of Local Government Revenues".
5. The Department of Home Affairs, on "Autonomous Local Finance".
6. Mr. W.J. Waworuntu, on "Regional and City Planning in Relation to Regional Administration and Development in Indonesia".
7. Mr. Puspa Harsono Djajaningrat, MCE., MCF., on "City Planning with Special Re-

ference to "Financial Problems" and "Financing Methods for the Realization of City Planning Proposal".

8. Dr. Heiderick, on "The Promotion of Foreign Capital Investment by Tax Concessions".
9. Prof. Dr. M. Sadli, on "Foreign Capital Investment and Revenue System".

C. The discussion in the plenary sessions as well as in the syndicates.

II. Has come to the following conclusions and suggestions :

A. **Local Revenues and Local Finance.**

1. In principle, the conclusions arrived at by the seminar on "The Role of Local Government Administration with regard to Development", held at Lembang, Bandung, from 13th to 18th September 1970, especially concerning the field of Financial Administration, can be accepted by the present seminar.

2. The seminar deems it necessary to re-emphasize the following matters :

a. On legislation :

(1) Every endeavour should be made to have an immediate ratification on the Bill containing the Fundamentals of a Balanced System of Finance between Local and Central Government, with the following stipulations :

(a) Said system of Finance should mainly be based on the factors of number of population, the extent of area, the length of roads (including rivers) managed by local administration, length of canals/irrigation, the specific nature of the territory of the State Capital and the achievement of the territories concerned.

(b) Contain provision on a balanced system of finance between First and Second Level Regions.

(2) As long as the new provisions that are to replace the existing legislations/regulations have not been formulated, it should be made clear that the following ordinance :

(a) Provincial Ordinance, Statute Book 1924/No. 78 for Provinces, articles 80–128,
(b) Regency Ordinance, Statute Book 1924 No. 79 for Kabupatens (Regencies), articles 75–123,
(c) State Municipality Ordinance, Statute Book 1926 No. 363 for Kota Madyas (Municipalities) articles 99–143,
(d) Statute Book 1936 No. 432 on the management of Local Finance.

are still in force as basic provisions in the management of autonomous regions, and the execution of which is settled by decision or instruction of the Minister of Home Affairs.

(3) In the framework of innovating and simplifying Local regulations, which should be uniform and which involves :

(a) Local Budget,
(b) Local Financial Administration,
(c) Management of Local Finance,
(d) Supervision of Local Finance,
(e) Responsibilities on Local Finance,

the activities of the Team for revising Local legislations and regulations set up by the Department of Home Affairs, should be stepped up.

(4) That the procedure for ratifying Local revenues be simplified.

(5) That regulations be formulated on the implementation of the Act on Local revenues through the Control of Government, as e.g. Act No. 11/1967 on Basic Provisions in Mining i.e. Government Regulation No. 32/1969.

(6) Considering the fact that radio tax has been allocated to Second Level Regions, the right to give radio licences should be transferred to the regions concerned, and not to P.N. Pos (Postal Service), as has been the case so far.

b. On Sources of Local Revenues :

(1) The percentage in the profit derived from exports collected from the Local Governments should be increased.

(2) Collection of cess, Local allocations (90%), IPEDA (Land tax) and IREDA (property tax) should annually be made sources for Local revenue, and be included in the APBD (Local budget), the utilization of which shall remain according to the directives contained in the Presidential Decision No. 301/1968.

(3) Subsidies in rupiah to compensate ADC (Automatic of Foreign Currency) to Local governments annually should not be calculated absolutely on the basis of the realization value of 1969/1970 as specified in the Government Regulation No. 16/1970, but on the basis of export realization of the last fiscal year.

(4) Profit derived from the existence of State Enterprises in the regions and allocated to the regions concerned should be reasonably calculated in accordance with the Provisions stipulated in Act No. 18/1961.

(5) Sources of the Local revenues c.q. taxes and local retributions, as stipulated in the Emergency Act No. 11/1957 and No. 12/1957, should be revised specifically, through a two-phase discussion :

(a) On the Provincial level between the Provincial government and the Second Level Regional government in its territory.

(b) On national level, between the Central Government c.q. Department of Home Affairs and Department of Finance with the Local government.

(6) For regions with copra monoculture, the Local government should participate in every activity performed in this field that involves Local revenues.

c. Management of Local Finance :

(1) Hoping for the realization of continuous management of budgeting for the purpose of maintaining a good and sound budget system by a.o. :

(a) The enactment of a new law on a balanced system of finance between Central and Local Government by regular and timely dropping and by fixing a minimal ceiling subsidy for regions, so that they will be in a position to run their households soundly and without impediments.

(b) Achieving success in the efforts of increasing Local revenue sources, in particular in connection with the application of Act No. 11 of the year 1967 with regard to mining products.

(2) That the Local revenues collected from cess, royalties and licence fees be fully allocated to the Local government, which are to be utilized by the region concerned in accordance with the provision of the Central government.

d. **Co-ordination** :

(1) That co–ordination between government officials/apparatures in the regions be encouraged.

(2) That supervision of local financial administration be exercised mindful of educational, selective and qualitative aspects on the principle of KISS (co–ordination, integration, synchronization and simplification).

e. **The Role of Local Development Banks** :

(1) To promote the Local Development Bank's effectiveness as a supplementary tool in the region's autonomy, with a view to offering better services to the people directly, as well as to the Provincial government itself.

f. **Other Business** :

(1) That in the regions, upgrading of financial officers in general and tax officers in particular be intensified, giving heed to changes/developments in logislation, methods and technology.

(2) As a follow–up to the seminars held at Lembang in 1970 and this one in Djakarta, we should consider the possibility of organizing specific seminars to discuss certain aspects of local finance.

B. Foreign investment for the promotion of Local Revenues.

1. **General** :

a. Capital investment is badly required in the national development, and its promotion should be an integral part of the national economic policy stressed on the domestic capital investment, whereas the foreign capital is obliged to be supplementary in nature.

b. Foreign capital investment must be on a long-term basis to increase the standard of living of the people. The short-term program aiming at the achievement of export promotion must be geared towards the achievement of the target of the long-term program.

c. Foreign capital investment policies should be in harmony with priority of national needs with careful study on how bonafide the capital concerned is.

d. Considering the condition and economic potential of the regions, foreign capital investment must be implemented as equally as possible and to guarantee its effective execution, it is found necessary for the local government concerned to participate in the determination of requirements and licenses.

e. Ecological factors should be taken into consideration in the realization of a foreign investment project so that the socio–psycological effects can be avoided.

f. The government should require investors to operate in the processing of domestic production.

g. The impact created by foreign capital investment on the national revenue and its financial arrangements, for Central and Local governments should also be wholly reviews together with the existing taxation system in our country.

2. **The impact of foreign capital investment on the economic system.**

a. With regard to the long-term objective of the foreign capital investment, several things must be considered in developing a foreign project.

(1) Protection for domestic investment.

(2) Not to deprive the local community of their livelihood, but rather creating new jobs for them, if necessary.

(3) Priority must be given to projects which are labour intensive and employing as many Indonesian personnel as possible.

b. Effective control is required to avoid the possibility of violation from the effective regulation of both Central and Local governments and the abuse of facilities which will harm the community and Government.

c. In determining foreign projects in the regions, local ecological factors must be ta– ken into consideration.

d. Any foreign capital investment must be channeled through the Board of Invest– ment to avoid illegal foreign capital investment.

e. To overcome lack of funds for the construction and improvement of infra– structure needed dus to the existence of foreign projects, it is advisable to consi– der the possibility of assessing the projects concerned for rates on the construction and improvement of the infra-structure.

3. **Impact of foreign capital investment on National revenue.**

a. On levying tax–holiday, distinction should be made between foreign capital on a long term basis and quick yielding projects. Serious attention should also be paid to the fact that foreign investors have their obligation towards the government in accordance with the regulation of the Local government and Act No. 18 of 1965 as well as other provisions.

b. Allocation of revenue derived from foreign investment in the regions should be collected and utilized by the regions concerned.

c. That the Local government be allowed to collect royalties on certain foreign ca– pital investment projects, the collection and utilization of which are directly re– gulated by the Central government as long as they do not harm the economic life of the people.

C. Regional and City Planning.

1. To improve the standard of living and the prosperity of the community in a certain region or city, it is necessary that an overall planning be made covering physical, social as well as economic aspects.

2. To achieve exact planning and control, care should be taken that certain require– ments; which are influential in the growth and the development of regions as well as municipalities, are met. Thse requirements are among others :

a. **Legal basis.**

There must be a firm legal basis which will be the foundation for a natural re– gional and municipal development, and which will enable the municipal govern– ment to exercise its authority firmly in the development.

b. **Master Plan and Its Implementation.**

(1) For a good Physical Planning it is necessary to have principal and fundamental basis in the form of a Master Plan which describes the direction of the deve– lopment of the region or the municipality concerned.

(2) The regional or city planning, be it the Master Plan or its short-term implementations, should be consistent with the national plans, and there should be a harmonious balance between the social and economic life and the administration thereof

(3) Regional as well as city planning should also take into account the development of other regions or municipalities which might influence their own development.

c. **Norms for Administrative and Technical Standard.**

(1) The norms of administrative standard includes among others: the structure of territorial construction, population control, direction and development of potentials, economically as well as physically, and legal means

(2) The norms for technical standard include : the norm for the collection and the processing of data, the operational formulation of plan, efficiency of work system and procedure.

d. **Financing.**

(1) The preparation of program implementation should include the competence to plan the funds

(2) Regional and city planning should mainly be **based upon** the financial **sources** of the region or the city itself

(3) To implement a program, it is necessary to create a good atmosphere for the private sector to participate

e. **Supervision.**

(1) To warrant the implementation of a regional or municipal development program there need to be a special organ whose function is to safeguard the implementation of the program according to its Master Plan

(2) This organ consists of a supervisory body and a technical executive body.

f. **Apparatus**

(1) To guarantee the success of the implementation of regional or municipal development, the technicians assisting the regional or municipal authorities should be highly qualified technically.

(2) For the success of regional or city planning, efforts should be made to have an even distribution of experts.

(3) For the purpose of improving planning capability and the implementation **thereof,** there should be continuous efforts to provide education and training.

Djakarta, 15th October 1970.

ADMINISTRATION AND A CHANGING WORLD ENVIRONMENT

BY FRED W. RIGGS *)

Early one Evening Last summer, at a sidewalk cafe in Athens, I sat sipping Turkish coffee with a Greek senior civil servant. He told me of the demands made upon him by the new military oligarchy, demands which were in his view impossible of execution, retrogressive in purpose, irresponsible, and illegitimate. "But what can I do?" he lamented. To refuse to obey was to court personal disaster. To obey would be to violate his conseption of public duty. What obligation did he have, in good conscience, to serve a regime which had seized power by unconstitutional means? How could I reply? What guidance do our principles of public administration give to a man caught in such a trap?

Later I heard that one of the civil servants whom I met and learned to respect in Athens had become a refugee in Paris. Others have retreated into a shell of surface conformity but internal resistance. But yet another civil servant, a degree holder in public administration from a leading American university, has decided to cast his lot unequivocally with the regime. For him the military rulers wear halos. Despite temporary difficulties, they promise a clean sweep of corruption and incompetence, they herald a new day of vigorous government and efficient administration. This young man and others like him seek help from American experts in public administration. But could we, if we would, give assistance that would seriously confront Greek governmental malaise?

The pathology of public administration in Greece today is by no means unique. Quite the contrary. Probably governments in our times face this kind of difficulty. The sacred legitimacies of the old order have been undermined. Little remains of them. But the new order, where legitimacy is based on the myth of popular soverignty and constitutionalism, is securely established in only a few states. In most it remains merely a myth.

*)University of Hawaii

Is this not true even here in our own United States? What is the meaning of racial rioting, hippy-ism? Many of you will remember the case of Howard Levy, the doctor who refused to train young recruits for duty in Vietnam because he challenged the legitimacy and the methods of our undeclared war. Early in February our forces in Vietnam decided that it was "necessary to destroy the town (of Ben Tre) in order to save it." Heavy artillery, bombs, rockets, and napalm were poured into this small city of 35,000 in order to rout Viet Cong forces which had just captured it. A Vietnamese province chief reported that 85 per cent of the town and its village environs had been destroyed burying many families under the rubble. Civilian deaths were estimated at from 500 to 1,000.

What were the reactions of American officers and soldiers ordered to carry out this mass destruction of innocent civilians? "We had to argue with our corps headquarters at Can Tho," an American officer was reported as saying. "They didn't like the idea. But they were convinced when we explained that it was rockets and bombing or the end for us." Armed helicopters passed back and forth over the rambling city markets, leaving homes and three- story concrete structures but blackened shells. "Squatter districts and poor people's housing at the northern and western sides of the city were leveled." Air Force Major Chester Brown was quoted in the AP dispatch from which this account is taken as saying, "It is always a pity about the civilians. In the mass confusion of this kind of thing, the people don't know where the lines are, they don't know where to hide. And some of the weapons we use are area weapons, spraying a general area instead of a specific target. That way, people get hurt."

One thinks in this context of the Nuremberg trials in which American prosecutors held German military and civil officials responsible for carrying out orders given by their hierarchic superiors in a Nazi-dominated government. Were these German bureaucrats, doing what they were ordered to do, guilty because all public officials have a responsibility to decide whether they can in good conscience obey orders which violate their basic moral principles? Or were they guilty only because Germany had the misfortune to lose? If the United States were to lose in Vietnam, would there not also be prosecutors demanding justice for the women and children of Ben Tre? Or are we convinced that justice is on our side because our side will surely win -- because it has the greater fire power and a higher kill ratio?

I do not want to focus attention on the moral dilemmas of the war in Vietnam, any more than on the pathology of Naziism or the militarism of the current Greek regime. Rather, my purpose is to call attention to the extraordinarily difficult dilemmas in which thinking public officials, both military and civilian, find themselves today, in our changing world environment. These dilemmas are not exceptional, nor are they declining in importance. Rather, they have become increasingly widespread and prevalent. A recent French film depicts an interview with European mercenary soldiers camping at a remote base in central Africa. Their leader is asked whether they fight only for money, or for principle. He replies, "Oh, we fight for a principle. We are all against communism." Are the principles of public administration as relevant to the management problems of mercenaries in Africa, the Cosa Nostra in America, the underground bureaucracy of the Viet Cong, the anti-insurgency programs of the DOD, and the needs of anti-poverty programs and the War on Hunger? Or does it enable us to make some distinctions among types of regimes, to tell when "to reason why," when "to do and die." There are no easy answers to such questions. But they are questions which need to be raised in our times and in our world. And they need to be raised in the context of public administration.

It would be easy enough to say that these questions raise problems beyond the scope of public administration. Let us happily turn them over to the poli

tical philosophers, the moralists and preachers, the prophets and the hippies. Then we can safely limit ourselves to questions that are easy to answer. I wish that I could do so, but my topic compels attention to one of the most difficult and challenging questions of our times. I shall try to discuss it, but in so doing I ask for tolerance. I do not claim answers based on hard data, on empirically validated hypotheses, nor do I think my views are value free. I admit to a preference for democracy, for good government, and for peace. Take my remarks as speculation if you will. They are at least speculations about one of the urgent problems of our times.

WHAT IS THE MEANING OF PUBLIC ADMINISTRATION?

Questions about governmental legitimacy are highly relevant for students and practitioners of public administration in the United States. But they are doubly relevant for the art and science of public administration overseas. Our changing world environment compels us to raise these questions. How shall we deal with them?

I am afraid that we can never face up to them honestly and intelligibly until we change some of our implicit assumptions about the meaning of public administration. We are handicapped by some fundamental conceptual ambiguities which block clear thinking. Let me try to specify what some of these ambiguities are. First, what do we mean when we use the term "public administration"? Certain words leap to mind. We think of processes whereby governmental decisions are implemented. We think of civil servants who play a decisive role in this process. We think of certain techniques, strategies, orientations, and capabilities of managers, especially these who run public agencies. We think, in short, of a branch of government, the executive branch, and more particularly of the career civil services within this branch, and even more specifically of the auxiliary and staff services within these services. Forgive me if, for the sake of brevity, I refer to this structure of governmental services as a "bureaucracy." I do not intend thereby to refer to the pathology of bureaucracy, the abuses of public office which Victor Thompson calls "bureaupathology." A given bureaucracy may or may not be afflicted with bureaupathology.

Some of the problems referred to above are indeed problems of bureaupathology. But they do not stem intrinsically from the bureaucracy itself. And this is my major point, they stem from the total governmental -- indeed from the total social -- system in which the bureaucracy is embedded. The key problems of legitimacy are not bureaucratic problems as such, but problems of the relation between a bureaucracy and its political context. Those who know my work will recognize this idea as a familiar theme. I hope they will forgive its restatement here -- perhaps in a somewhat new form. I do not think bureaucrats are necessarily any worse -- or any better -- than other men. Hence I am as much concerned with the problems of bureaucrats as with the problems of bureaucracy.

Let me try to go beyond saying that public administration by bureaucrats is affected by their political context. Rather let me say that public administration is to be found only in this context, that bureaucracy without a political context is a meaningless idea. Let us think, in other words, of administration not as a process, not as a structure of government -- the bureaucracy. Rather, let us think of administration as a relationship, as a "function" if the word can be used in its mathematical sense, as it is in economics, and not to refer to a program or purpose, as it so often is in public administration literature.

Perhaps I can best illustrate what I mean by a simple analogy. Any market transaction involving a cash sale requires a buyer and a seller. The trans

action can be looked on as a sale or a purchase, depending on the point of view taken -- that of the seller or the buyer. You can, if you wish, discuss the process of selling as an activity of sellers. However, those who sell also engage in other activities which are not selling, including the activity of buying. Indeed, if they did not buy they would usually have nothing to sell. Thus selling is not the only activity of an occupational category, such as merchants, but one among many ways merchants spend their time. Moreover, what we mean by selling would be clearer if we thought of it not as an activity or process but as an aspect of a transaction between two persons or units. All such transactions have a dual aspect, a selling and a buying aspect.

I believe politics and administration can best be understood in the same way, as two aspects of a relationship between persons or organizations. To speak of administrators is therefore to use a metaphor, like referring to merchants as sellers, or saying the sun rises. More exactly, bureaucrats engage in relationships with others which have administrative aspects, just as merchants engage in transactions which have a selling aspect.

This raises the question of the separation of politics and administration a question with two answers because it is ambiguous. In one sense politics and administration are always separated, in another sense never. Interminable and fruitless controversies have raged over this question simply because it was not recognized that two different questions were being asked. It is like asking whether buying and selling can and should be separated. As functions they are always analytically separate, two aspects of a single transaction. As concrete structures, however, they cannot be separated because we can scarcely think of a person or unit which always engages only in selling, or only in buying -- the two are normally, perhaps always, engaged in by anyone who takes part in market transactions.

SEPARATION OF ASYMMETRICAL ROLES

To summarize, administration and politics are always analytically distinguishable aspects of certain relationships found in any government, but never separate in the sense that one actor or role is exclusively administrative and another exclusively political. But there is another sense in which we can talk about the need for separation. It would be pointless for a merchant to sell things to himself -- although I suppose this can and does happen, but rarely. Normally what someone sells, someone else buys. Similarly government requires a variety of roles engaged in interactions and transactions with each other. Certainly for all modern governments it is necessary to have a large number of roles, and their relations with each other need to be coordinated in some way. Some, for example, decide what needs to be done and induce others to do it. I think we should limit the idea of a politico-administrative relationship to this kind of inter-role situation.

Perhaps the point can be illustrated and tested by the very simple prototype of an organization used by Herbert Simon and others to explain the essence of administrative behavior -- namely two men cooperating to move a large stone. However, I do not regard such cooperation as necessarily illustrating a political or administrative process. It is easy to see that all transaction between persons involving an exchange of values do not necessarily entail a buying-selling relationship. A barter transaction or an exchange of gifts, for example, is neither a purchase nor a sale. A market transaction requires an additional element, namely the use of money. Similarly two men may agree to cooperate in moving a stone on the basis of reciprocity, or symmertry of interest, because one wants to remove it from his field and the other wants to

use it in building a fireplace. Incidentally, this also shows that the purposes of those who cooperate may be quite dissimilar. They only need to agree on appropriate means.

A cooperative act becomes politico-administrative as soon as the relationship between two roles becomes asymmetrical. A relationship becomes asymmetrical whenever one feels obliged to do what another asks or commands, not because of an immediate quid pro quo, but because he feels in some way that he should or must do it. This is what we mean by legitimacy, namely that those who obey do so because they feel obligated to comply. In our parable, if John helps Bob move the stone because Bob has ordered him to do so, and John feels that he should comply, whether willingly or unwillingly, although he receives no direct compensation for the act, then a politico-administrative relation has come into being.

The action as such is neither political nor administrative, nor should we say that Bob, in giving the order, engaged in a political act and John, in carrying it out, an administrative act. It would be more accurate, if seemingly pedantic, to say that Bob and John engaged in a relationship which involved a political and an administrative aspect. The political aspect arises from Bob's ability to induce John to accept his request or command as a premise for action. The administrative aspect arises from John's willingness to try to carry out Bob's injunction. Thus the political and administrative aspects are two different ways of looking at a single concrete pattern of action involving two or more people.

Taking this approach, bureaucratic action always involves political as well as administrative aspects, even though it is not customary to speak in these terms. When political scientists speak of the mixture of politics with administration they are likely to think of a different phenomenon. They typically have in mind the extent to which bureaucrats influence decisions made in legislatures and other organizations thought of as "political". Thus just as specialists in public administration tend to think of any action by bureaucrats as administrative, so specialists in politics often think of any action by political parties, legislatures, cabinet members, and chief executives as inherently political.

But from my point of view actions by legislative bodies involve political aspects. Similarly the interactions of citizens with government have both political and administrative aspects. But these aspects arise from interactions between roles, not from the activities of any single unit or role as such. Thus, within a bureaucracy there are interactions between a bureau and sections found within the bureau. If a bureau chief issues an order which a section chief tries to carry out, then we see a relationship which can be characterized as political from the point of view of the bureau chief and as administrative from the perspective of the section chief.

However, the bureau chief's command may have resulted from his effort to carry out an order given by the secretary of his department or ministry. Thus, the bureau chief's command may be viewed in the context of his administrative relations with his minister and simultaneously his political relations with his subordinate. Pushing the matter further, we can see that the minister's actions may be pursuant to a relation with his prime minister, which in turn is related to decisions made by parliament, by political party, and by electorate. My model here presupposes a working parliamentary system. Obviously in many countries, like Greece or Vietnam today, we have a different kind of system.

To come back to the simple unit, Bob and John moving a stone, we can ask what it is that induces John to accept Bob's order or request. A variety of reasons are possible which could be reduced to symmetrical relations. For ex-

ample, Bob might offer to pay John for helping him, but this would give the arrangement the form of a market transaction. John sells his services for pay. There is, of course, a large element of such trasactions in bureaucratic behavior. Government officials are employed on a salary basis and agree, in exchange for money., to carry out the instructions given to them. Business administration can be largely explained in these terms. But public administration requires an additional element of basic importance. Certainly if we think of an army officer risking his life in war, we can scarcely explain his behavior as a means of earning money. Although civil servants are not called on to risk their lives in the same way, they often serve their governments for less pay than they could earn in private employment. Moreover, private citizens obey government without pay -- indeed they often pay, as by taxes.

Another reason for John to obey Bob could be fear of coercion --- knowledge that he would be whipped or shot if he refused to do as he had been told. But this again would be a symmetrical relationship. The reward for cooperation would be avoidance of pain or death. Sometimes people obey orders, as they do a doctor's, because of the expertise of the one commanding. John might obey Bob because Bob is an expert mason. However, I suspect that expertise usually resolves itself also into a symmetrical relation. We obey doctors because we want to get well, and we believe that if we follow the doctor's orders, we will be rewarded with recovery. A fourth reason which might be given is personal friendship or solidarity. For John to refuse Bob's request would be to risk losing his companionship or regard. Consequently I think obedience to safeguard solidarity can also be shown to be a symmetrical relationship.

All of these forms of obligations no doubt contribute to the acceptance by a person, or an organizational unit, of commands, requests, or suggestions made by another person or unit. But we find people -- citizens, bureaucrats, and others -- who show a willingness to follow instructions given by others when none of these four motives are present. This willingness involves legitimacy, a sense of obligation based on the right of the person giving the order or making the proposal to exercise authority in this way. Although it may reinforce, or be reinforced by, immediate reward, coercion, expertise, and solidarity, it cannot be reduced to any one or combination of these four types of motivation. In other words, other things being equal, we may expect the predisposition of governmental units and citizens to accept specific orders given them by other units of government to vary directly with the degree to which they perceive their government as deriving these norms from a principle that is morally or religiously binding on those concerned.

GROUNDS OF LEGITIMACY

If this be true, then we may well ask what it is that enables a government to establish its legitimacy. Historically I believe there are only two basic and widely accepted principles for legitimizing the authority of a government to rule. These principles can be combined in various ways, and governments no doubt often improvise devious and complicated formulae for justifying their right to rule. The first principle rests on supernatural sovereignty and the second on popular sovereignty. According to the first principle, only God or some divine force has the right to rule. Kings, emperors, chiefs, and rajas have, historically, sought to legitimize their reigns by ceremonies and rituals designed to convince their subjects that they, and they alone, had received a divine mandate to rule.

But in the twentieth century this supernatural basis of governmental legitimacy has largely eroded, although it has certainly not disappeared, and

there are still traditional regimes which maintain themselves because the myth remains convincing to most of their subjects. In much of the world, however, the secular myth of popular sovereignty has won out. Here, to use the words of Thomas Jefferson immortalized in the Declaration of Independence almost two centuries ago, governments derive "their just powers from the consent of the governed." The elaborate machinery of majoritarian rule, involving elections political parties, and legislatures which evolved in the West after Jefferson 's times has now spread to almost every country of the world. It serves, as the coronation ritual did in traditional monarchies, to legitimize governments in the name of the sovereign people, thereby manifesting the "consent of the governed."

Surely no one would assert that the obligation of public officials to obey the American President derives from the personal charisma or divine authority of a Truman, Eisenhower, Kennedy, or Johnson, rather than from the popular mandate given a particular man at a particular time to serve the country as its President. When I say that this idea of popular sovereignty, of govern ment legitimized by the consent of the governed, has spread throughout the world, I am not asserting that it is universally recognized, nor that popular consent is always more real than fictitious. Indeed, in many countries of Asia, Africa, and Latin America -- countries which may be called the "third world" in preference to "less developed" or "developing" -- we find a variety of tutelage myths. According to this myth someone who has seized power by craft or military threat or revolutionary violence typically proclaims that he recognizes the ultimate right of the people to govern themselves, but he adds that they are not yet ready to exercise this right and, while preparing them for this historic role, he will serve as their mentor and guide.

It is understandable that many public officials as well as citizens of these countries are somewhat incredulous. If they nevertheless go along with the system, it is not because they accept its legitimacy -- but rather because they see no viable alternative, because they do not know how to revolt or they estimate the costs of resistance as too high. But this also means that they will withhold compliance if it seems advantageous to do so: they will enter the black market, refuse to pay taxes, engage in bribery and corruption, and, when the time comes, join an insurgency movement.

If we think of administration as an aspect of relationships in which A enjoins B to do someghing, then modern public administration depends for its success on the willingness of cctizens to do what government commands, as well as on the capacity and readiness of bureaucrats to shape and transmit these commands. If everyone in America -- not just a small minority -- were to refuse to prepare income tax returns, enter the army, comply with traffic regulations, undertake jury duty, transmit withholding and sales taxes, be deferential to judges and courteous to police officers, what would happen to our public administration? Yet the governments of some countries in the third world face just such difficulties. The effectiveness of public administration, in a word, veries directty with the degree of legitimacy of government. The maintenance of a high level of legitimacy is the least costly way of securing effective governmental performance.

LEVEL OF LEGITIMACY

The level of legitimacy, of course, is not determined solely by the formal means used to elect a government. Perhaps even more it is determined by the adequacy and justice of its policies and programs. The more unpopular a government's policies, and the more ineffectual its programs, the greater the popular discontent will be. This is not just a matter of the "politics" in-

volved in shaping public policies. It also involves the "administration" of laws and projects designed to implement these policies. It raises the question of permanent minorities. Let us think of a minority, not in a mechanical numerical sense, but rather as any mobilized, participant elements in a population whose interests are rejected or disregarded by government. Rejection may occur at the vote-counting level when a minority finds itself on the losing side. But it also occurs on the governing side when a minority finds itself systematically ignored, discriminated against, or persecuted in the administration of governmental programs. By contrast, a majority consists of those who endorse a government, who feel it speaks for them and serves their needs. We need not count nonmobilized elements of a population as a minority. In traditional civilizations, for the most part, the overwhelming mass of the population is nonmobilized, and it is appropriate to refer to them accordingly as a "mass." They remain a mass because they lack means of communicating with government, and government in turn cannot reach the mass. For the most part they lead their own lives apart, but not alienated, from government. Traditional forms of government, where legitimacy rested on supernatural myths, were viable only because the demands placed on them were minimal. Solong as most of the population remained a mass, it mattered not that the capabilities of such governments were severely limited.

But the spread of literacy and mobility, of schools and roads, of radios and newspapers, of urbanization and industrialization -- all these factors of "social mobilization" are transforming mass populations into minorities. These minorities demand to be considered both in the making and implementation of public policies. Governments become legitimate only as they transform their minorities into majorities.

It is ironic that our programs of foreign aid, designed altruistically to raise the living standards of impoverished peoples and thereby also to increase democracy, orderly government, and international peace, fail substantially in their underlying purposes. These very programs everywhere accelerate the transformation of mass populations into minorities. They do almost nothing to enhance the legitimacy of governments. Our most costly foreign program today, a program formally justified on righteous principles, is also the most dramatic illustration of this double bind. As the officer said of Ben Tre, "it was necessary to destroy the town in order to save it." There is no quicker way to mobilize the people of a village or city than to destroy their homes and compel the survivors to become refugees. Our military activities in Vietnam have accelerated the mobilization of its population into a vast and consuming minority.

Can the Saigon government cope with the problems generated by this mass mobilization? By what means is it possible for any government to cope with such problems? Surely not by a military authoritarianism. Nor do managed elections change the basic structure of the government. Certainly our intuitions were correct in thinking that a new constitution and elections were necessary if legitimacy was to be established in Vietnam, if a government capable of commanding respect and obedience was to emerge, if the overwhelming minority was to be transformed into a majority. But elections enhance legitimacy only if the winning count at the polls corresponds to a majority sentiment in the population. And such a majority can be achieved only if even those who vote against the winners feel that, nevertheless, the government is theirs. Who can say that this was true in the Vietnamese elections?

ORGANIZATION OF LEGITIMACY

How can one organize a system of government which will enhance its legitimacy, which will assure popular as well as bureaucratic cooperation for the

attainment of national goals, which can carry out programs to increase economic production and generate enough loyalty to the regime to undermine the counterappeal of insurgency? Surely the mere staging of popular elections as a facade behind which to consolidate the power of those who have already taken it by force or guile will not confer true legitimacy on any government.

For elections to be an effective instrument of legitimacy they must be authentic -- no, this is not quite correct. The Soviet Union give us an illustration of a type of government which appears to have achieved a rather high level of legitimacy since World War II. How can we explain this? I believe we need a new consept in order to do so. Elections are but part of a new form of organization which has become important in world history only within the last couple of centuries. The components of this form of organization are familiar to us: they include not only elections but political parties and elected national assemblies. These elements fit together into a composite whole, a single system with interdependent parts. Without elections members of an elected assembly cannot be chosen. Except for tiny states, we can scarcely imagine national elections without a machinery for nominating candidates. Political parties have served this purpose, and I suggest that parties can best be recognized and defined as organizations that nominate candidates for elections to assemblies. Of course they do other things as well, but this is a minimal criterion, and it enables us to identify the three critical parts of a composite structure which I like to call a "constitutive system." This is a new term and you are free to substitute anything else for it, a "Q-system" if you like, but it is necessary to recognize its existence if we are to move forward with the argument of this paper.

Let me now restate my view about the only way in which legitimacy can be effectively organized in a modern state. There must be a constitutive system which exercises effective power. This is not quite the same as saying there must be authentic elections, but the two ideas are related. Constitutive systems may be competitive or noncompetitive. If they are competitive, opposition parties are permitted to nominate candidates for election, and at least some of their candidates must win seats in the national assembly. If they are not competitive, no opposition parties nominate candidates. As the Soviet case shows, a noncompetitive constitutive system, which exercises substantial power, as the Communist Party does through the Russian constitutive system, can generate a high level of legitimacy. By contrast, a very weak constitutive system, under a military dictatorship, may permit opposition parties to nominate candidates so that real electoral contests take place. But the people recognize the elections as fraudulent because they know they have no significant effect on the exercise of power. Consequently a regime's legitimacy is not enhanced by such elections.

This powers, I believe, that elections by themselves are an insufficent means to achieve legitimacy. If we think instead about the power position of the constitutive system, we will come closer to understanding what is needed. It is not only the myth of popular sovereignty as expressed through elections that is necessary. It is, more than that, an effective check on the arbitrary exercise of power by those who rule that is needed. For a variety of reasons which need not be examined here we have come to see elites as virtually indistinguishable from one another. One ruling elite is as good, or as bad, as any other. Some trust any elite to carry out development programs and to honor their treaty obligations, while others distrust all elites and hope for a utopia in which elites will disappear in a classless society.

It seems clear to me, however, not only that elites are here to stay but that there is a great difference between elites. Some I can trust and others I would not. What makes the difference? I believe we can trust elites whose power is effectively limited by constitutional restraints, and we cannot trust those whose power is not so limited. It is strange that the idea of constitu

tionalism which was once so highly regarded in America should now be thought of as rather old fashioned and unimportant. But it seems to me crucial to the understanding of governmental legitimacy. In short, a politically effective constitutive system is necessary for constitutionalism; that is, for the imposition of effective constraints on the arbitrary exercise of power by governmental elites. By politically effective I mean that the constitutive system is able to prescribe norms which will be implemented by the bureaucracy and the executive head of government.

The differences between elites should not be attributed to the personality traits of individual members of an elite. No doubt powerful men in an autocratic regime can be as nice, personally, as are the rulers of constitutional polities. I recall meeting Ngo Dinh Diem before he became the president of South Vietnam, and he made a very good impression on me. I was struck by his sincerity, his idealism, his patriotic fervor, his reforming zeal. But he had the misfortune to take over the leadership of an unviable, essentially unconstitutional system of government -- despite its written charter. In due course he was destroyed by the inability of such a system to work.

Constitutional government was achieved in Western Europe only after bitter struggles and revolutions. Rulers do not like to surrender their powers, and if they are not compelled to do so, they no doubt live under pressures which make it impossible for them to "go constitutional." In any case, one cannot share power with a vacuum. Rulers can share power only with others who are able to exercise countervailing power with them. And somehow these others must become organized and capable of exercising such countervailing power. Their power must be based on a different principle from that through which the existing rulers govern. Two of the ru latter kind of principles are widespread. One is hereditary family power, as manifested in monarchies. This principle, which was effective when reinforced by the myth of supernatural sovereignty, has declined, almost to the vanishing point, as a basis for effective power in the world today. The other principle of organization is hierarchy, as manifested in military and civil bureaucracies. Whereas monarchic power has declined, buteaucratic power has greatly increased in the world today. Our foreign aid programs, operating almost exclusively through state bureaucracies, including their military services, have acdelerated their expansion and hence their actual and potential power.

The basic principle by which countervailing power has been organized is polyarchic, manifested in the structure of constitutive systems. The conclusion which I am compelled to reach is that constitutional, and hence legitimate, government will be achieved in the countries of the third world only when constitutive systems share power with bureaucracies. This does not mean the elimination of bureaucratic power. Indeed, the maintenance of bureaucratic power and career systems within bureaucracies seems to me to be as essential for governmental legitimacy as the emergence of strong constitutime systems. I shall return to this point later. Here let me comment further on our attitude toward the emergence of constitutive systems and the way in which constitutional government arises.

Typically we act as though we thought a government that lacks legitimacy could voluntarily acquiesce in legitimizing reforms. But the price of legitimacy in modern governments is that rulers must submit to a constitutive system, must be willing to be deprived of office by a ruling party, by popular elections, or by parliamentary votes. They must be willing to accept criticism, to concede mistakes, to accept limitations on their use of power. It is the constitutive system, no doubt augmented by the courts, which serves as the essential bulwark of these constraints on the arbitrary exercise of power by rulers.

We like to think in terms of political "pluralism" as an American characteristic. We point to our civil liberties, academic freedom, and the flourish

ing forest of voluntary associations interest groups, and local autonomies through which citizen concerns are made articulate and transmitted to government. Wishfully we ask whether the rise of such organizations elsewhere will not assure democratization and constitutionalism. But without the imposition of effective restraints on the arbitrary exercise of power by governing elites, such freedoms can readily be nullified. I remember a highly placed judge telling me in Athens last summer that the regime had eliminated constitutional rights -- any citizen could be summarily arrested on the streets or in his home, cast into jail, his property confiscated, and his relatives persecuted. Of what avail the civil liberties, the academic freedoms, the opposition press, the right to organize? The first victim of the military seizure of power was the constitutive system, the parliament and political parties. Without them all the other safeguards of access to the rulers collapsed like a row of dominoes. Pluralism becomes a facade behind which those who support the regime can organize, and those who are already organized can only support the regime.

The idea of pluralism is worth emphasizing here because it is the underlying principle of Title IX of our foreign assistance legislation. All of our overseas aid projects must now be reavaluated in terms of their actual or potential contribution to the strengthening of pluralism. But any reference to the constitutive system is conspicuously missing from our conceptualization , in this emasculated form, of what political development means. I hazard the guess that we will be bitterly disappointed. Efforts to strengthen pluralism in regimes which lakc an effective constitutive system will not achieve political development. Rather, they will accelerate the crisis of legitimacy of the regime in power, for they will strengthen the hands of critics who as insist that governments derive "their just powers from the consent of the governed." Increasingly they will see insurgency movements as the only hope for generating a constitutive system -- albeit a one-party system -- capable of bringing their government under popular control.

THE AMERICAN TRADITION OF CONSTITUTIONALISM

I believe that we shall continue to fail overseas; disaster will pile on disaster; war in Thailand will succeed the war in Vietnam; Cuba and the Dominican Republic will repeat themselves elsewhere in Latin America, and will appear in due time in much of Africa. It is peculiarly ironic that America should be the country in which political and administrative theory should disregard the need for governmental legitimacy; should forget the dangers of arbitrary rule. Our own war of independence grew out of such issues. Our very Constitution was framed so as to enhance its legitimacy. The theoretical reasons for our structure of government were clearly enunciated in the Federalist Papers, documents studied by every undergraduate but long since forgotten in practical polities -- just as the principles of our revolution are systematically flouted by many whose proudest claim is their descent from the revolutionists.

For Madison and Adams the need to institutionalize countervailing power in government was obvious if the dangers of arbitrary rule, whether by a dictator, an oligarchy, or a populist "majority" were apparent. They saw that government could not be legitimate if it led to permanent minorities, and hence they were as much concerned with the protection of minority rights as they were with majority rule. In many ways the doctrines promulgated by our founding fathers are highly relevant to the developmental needs of countries in the third world, many of which are themselves struggling to establish new constitutions and to create governments capable of dealing with today's prob

lems. Indeed, if we were guided by these quaintly archaic principles, we would probably make fewer blunders in worl affairs than we now make under the aegis of highly sophisticated principles of public administration, of develop mental planning, and of PPBS models.

It is true that the Federalist Papers were written before the full impli cations of political parties had become apparent. As a result, the founders thought of the legislature alone as a second branch of government. Today it has become apparent that, in large-scale government, elections for an assembly can scarcely be meaningful if candidates are not nominated in some sys - tematic fashion, and parties are therefore essential as the specific instrumentality for making such nominations. That they also serve other functions -- and important ones -- goes without saying. The point that I am making here is that, for today's needs, while turning to the doctrines of our founding fa thers, we also have to modify them. I would redefine the separation of powers in terms of a relation between the bureaucracy on the one hand and a constitu tive system on the other, with an executive playing the intermediary role of linkage between these two major components of government. We have yet to dis cover any other structure capable of conferring legitimacy on government in an industrializing and urbanizing society.

Such a government, let me repeat, need not be democratic to be legitimate and this is indeed a hard lesson for us to accept. I believe we must see that a communist regime, like that of the Soviet Union, can become legitimate in the sense that it derives its authority from the consent of the governed. But that does not make it democratic.

This suggests another modification of the Federalist Papers. Their authors saw the separation of powers as a necessary condition for democratic go vernment, whereas I see it as necessary for legitimate modern government, totalitarian as well as democratic. For modern governments to be both democratic and legitimate, an additional criterion needs to be added.

The courts may be involved in this, but I suspect that it is not necessary to establish a court system as a third branch in order to secure democratic legitimate government in a contemporary society. However, it may be that the institutionalization of a separate court system facilitates democratic de velopment.

More decisive, I believe, is the need to establish a constitutive system that is competitive: that is, one in which the right of opposition parties to nominate candidates at elections is safeguarded. And I have become increasingly persuaded that this right cannot be assured if the elected assembly is not politically powerful. It is not the specific tasks of an assembly, such as making laws or passing the budget, which are intrinsically important. Such tasks may well be performed better within the bureaucracy. What is important is that the assembly should have power, and it must do whatever needs to be done in order to assure its power. The great significance of power for a legislature or congress, I believe, is that it safeguards the rights of opposition parties, for even members of a dominant party in an assembly, especially the "back benchers," are unlikely to consent to a set of rules which would ef fectively suppress opposition parties.

RESPONSIVENESS AND RESPONSIBILITY

Let us return to the general subject of governmental legitimacy by asking how constitutionalism, how an effective balance of power between constitutive system and bureaucracy, how limitations on the power of elites, can enhance "the consent of the governed." I believe the key to an answer lies in the

proposition that when arbitrary power is curtailed, government will be both more responsive and more responsible. Let us take a look at each of these aspects separately.

By responsiveness I mean the willingness of government to consider the interests of the governed. Unavoidably there are conflicts of interest among those governed, as well as between governors and governed. Unavoidably governmental policies which affect some favorably are likely to affect others adversely. In highly interdependent industrialized societies it is scarcely imaginable that any activities by government could be so planned that they would win the unanimous approval of everyone.

What can be expected, however, is that most of the population, including members of the bureaucracy, will feel that the government has a genuine interest in their welfare, that if it has to impose stringent rules or demand sacrifices, it will reduce these burdens as much as possible and provide compensating services. In other words, the policies of a government can generate consent to the extent that these policies are responsive to the varied and often conflicting interests of those governed, and equitably distribute gains and costs among them. Thereby permanent minorities can be dissipated and almost everyone, including those whose candidates lose at elections, can become members of a constitutive majority (even when they belong to an electoral minority). They feel that the system is inherently a good one, even though at times it fails to do what they might wish or imposes penalties on them. The very principle of majority rule, it seems to me, is viable only when there are no permanent minorities, when everyone feels that he is sometimes on the winning side, and that even when he loses, his interests will not be disregarded. Let me emphasize the distinction between types of majorities and minorities implied above. Electoral or partisan majorities and minorities are determined by the outcome of elections and voting. They fluctuate in size, and a substantial electoral minority does not threaten the legitimacy of a regime. But a constitutive majority (including members of an electoral minority) is composed of those who support the system of government as legitimate. By contrast a permanent minority consists of mobilized elements of a population who think of the form of government as inherently unjust and seek its fundamental restructuring. Clearly members of an electoral minority accept the decisions of an electoral majority only if they also belong to a constitutive majority.

GREATER RESPONSIVENESS

How does constitutionalism improve the prospects of greater responsiveness in government? And how does it serve to transform permanent minorities into members of a constitutive majority?

First, by inhibiting those who exercise power from exercising it in an arbitrary way, they are compelled to think seriously about the demands and needs of others. Elites are more likely to consider the wishes of others if they need their support than if they can rule arbitrarily. Perhaps more importantly, an effective constitutive system, while setting limits to arbitrary rule, also provides channels for the transmission of grievances and demands to government. Not that all demands need be funneled through the constitutive system itself. Rather, the possibility of making any question a "political" issue in the sense of bringing it before an elected assembly or making it a campaign issue during an election makes government officials, high and low, more sensitive to citizen interests and petitions.

In other words, a constitutive system opens up the possibility of a continuous feedback from the public to the government which not only informs those in power but keeps them perpetually under pressure to improve their performance and maintain their sensitivity to grievances, public sensitivities ,

and citizen needs. If we postulate that an increased responsiveness of government to its public will reduce permanent minorities and increase the size of constitutive majorities supporting the system, then we can conclude that constitutionalism, a balance between bureaucratic power and the power of a constitutive system, will enhance the legitimacy of a regime.

This consideration is reinforced if we also think about responsibility. By responsibility we refer to a characteristic of politico-administrative relations, namely the feeling by someone that he has an obligation to do what someone else asks or commands. Thus responsibility is a specific attitude toward an individual role that parallels the generalized attitude toward government implied by legitimacy. Legitimacy manifests itself through chains or networks of responsible actions.

I believe it is evident that administrative performance, whether by citizens or public servants, will necessarily be poor if those called upon to act in a specified way feel that those who ask them to be responsible are not themselves responsible to some recognized authority. The citizen obeys a policeman readily only if he thinks the policeman is acting to sustain the law. A section chief follows the instructions of his bureau chief best when he knows that the bureau chief is accountable to a department head who is, in turn, responsible to an executive and an assembly whose authority derives from a popular mandate. Thus a network of responsibility involves a sense of balance -- A's responsibility to B depends on B's responsibility to C, and so on.

This sense of responsibility is further enhanced when those to whom one is responsible do not impose burdens which are clearly beyond the ability of the one responsible, nor issue commands outside the recognized scope of their authority, nor make demands which violate the culturally and politically sanctioned limits of acceptability. But the risk that such demands will be made is greater the more irresponsible the superior authorities are, or are perceived to be. It follows, I think, that administrative performance improves to the degree that the legitimacy of a regime increases simply because citizens and bureaucrats alike give greater credence to the responsibility of those to whom they are responsible if they believe the governmental regime as a whole rests on a firm foundation of legitimacy.

BUREAUCRATIC POWER AND PERFORMANCE

In stressing the role of a constitutive system and constitutionalism in the establishment of legitimate government I have neglected the role of bureaucracy, which is, of course, just as crucial. The reason for this one-sidedness was, of course, the fact that most of us who study public administration tend to take the constitutive system and constitutionalism for granted, while we concentrate our attention on the problems which arise in public bureaucracies. So long as our concerns were limited to the United States we could afford this partial view of government, although even here, as I tried to indicate above, we have severe problems of legitimacy in government which appear to be increasing rather than diminishing. But when we think about administrative problems in countries of the third world we find ourselves making fatal mistakes because of our failure to consider the governmental system as a whole.

Let me now try to rectify the imbalance in my own presentation by commenting very briefly on the role of bureaucracy. Certainly the maintenance of a high level of responsiveness and responsibility in government depends in large measure on the performance of public officials. We can therefore ask what conditions must be satisfied to assure such performance.

We might start by recognizing that public officials are themselves part of the population in any polity and as such have their own specific interests.

These interests include security of tenure, adequate financial add psychic rewards, interesting work, and suitable working conditions. As bureaucrats become more experienced, they also acquire a natural interest in success and justifiably wish to be heard in the making of relevant decisions. These conditions could scarcely be met if there were not some degree of bureaucratic power. In other words, the need for a powerful constitutive system does not imply that the bureaucracy should be made powerless. Rather, I see legitimate modern government as requiring a proper balance between bureaucratic power and the power exercised by a constitutive system. A constitutive system enhances the power of those who are governed, but bureaucracy must still protect the interests of those who share in governing.

Perhaps the most decisive measure of that power is the ability of a bereaucracy to protect the career prospects and (within limits) the seniority rights of its members. That is to say, the merit principle in a bureaucracy is both a consequence and a cause of bureaucratic power. In turn, it assures a level of administrative capacity in government without which the decisions framed through a constitutive system become worthless.

But the career principle cannot be carried too far. Those who head up bereaucratic hierarchies cannot themselves be career officials if the constitutive system is to be effective. This means that the top positions, notably those at the cabinet level, the heads of ministries or departments, must be recruited through the constitutive system, not the bureaucracy itself. We take this so much for granted in our own government that we tend to regard these positions as outside the bureaucracy, while limiting the concept of bureaucracy to the career services. But if we think of bureaucracy as a hierarchy of offices, then we must see that this hierarchy includes its highest positions as well as those at intermediate and lower levels, regardless of how incumbents are chosen, whether by examination or patronage. If we look at countries with a weak constitutive system, namely those in which public officials-- notably military officers -- control the government, we will see that cabinet post as well as lower offices are predominantly filled by career men.

By contrast, if we look at so⁄me of the countries in the third world where a constitutive system has seized overwhelming power at the expense of the bureaucracy, we will find, I believe, a rampant spoils system. Particularly in the name of nationalism, poorly qualified partisans of the political ruling group have been given public service appointments at the expense of experienced expatriate officials.

This gives us a way of measuring balance in a modern type of government. If the constitutive system is too weak, career men tend to push up to the top in the bureaucracy and take over control, normally by a military coup d'etat. If the bureaucracy is too weak, the constitutive system imposes its proteges on the public service by political patronage, usually in the name of nationalism. If the former occurs, government cannot be sufficiently responsible politically to assure the consent of the governed, and if the latter occurs, it cannot be sufficiently effective administratively to maintain that consent. The conclusion which I reach is that in order for government in a contemporary industrializing society to achieve a high level of legimitimacy it needs to establish a balance between constitutive and bureaucracy power, and this balance must be manifested within the bureaucracy itself by recruiting most of the top (cabinet-level) officials from the constitutive system, while protecting the career principle for most appointments at intermediate (bureau-chief) levels.

Fortunately there are a significant number of countries in the third world which have achieved this kind of balance. This assures us that it is possible, and provides models for other countries of the area.

THE REVOLUTIONARY PRINCIPLE

Let us now return to the dilemma of the Greek civil servant referred to in the opening paragraph of this essay. I fail to see any principles within the normal boundaries of the "science" of public administration to guide a civil servant when the legitimacy of his government has been so eroded or undermined as to make it impossible for a man, as citizen or subject, to continue to accord his loyalty and support to that regime. When such a time comes, civil servants and army officers, like the man in the street, must wrestle with their consciences to decide how far they can go, and by what strategy, to try to change the basic structure of governmental system itself. They turn, in other words, from theories of administrative reform to doctrines of revolution and fundamental change. We have been looking at phenomena of insurgency from a curiously perverse point of view. We seem to think that administrative reform and economic growth can be used to undercut the roots of insurgency. Ironically enough the very principles of public administration which we promulgate are likely to deepen the dissatisfaction of public official and citizen alike with a government perceived as irresponsible and unconstitutional. We must know when to say that our administrative principles can no longer help because the context is one in which they cease to be relevant.

The peace of the world, it seems to me, is not chiefly threatened by any ideology, including that of communism. It is threatened today by the instability of governments incapable of securing the consent of the governed because of their basic illegitimacy. Such instability generates pressures for external intervention, not to "fill a vacuum," to use an outdated phrase, but for a power friendly to the illegitimate government to try to prevent its collapse, and for a power unfriendly to that government to assist those who seek its collapse. If we were to return to the basic premises of the American Revolution itself, we might recall these trenchant lines from our Declaration of Independence, "whenever any form of government becomes destructive to these (just) ends, it is the right of the people to alter or to abolish it, and to institute new government, laying its foundations on such principles, and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their safety and happiness."

If we saw insurgency movements as a natural consequence of the illegitimacy of governments rather than as the result of international subversion, and if we saw American aid to illegitimate governments as a sure way to undermine further whatever shreds of legitimacy they still have, our own policies might be dramatically revised. Rather than using our administrative skills to bolster forms of government which have become destructive of just ends, we would recognize "the right of the people to alter or to abolish" them and we might help them subsequently if, and only if, they have organized the powers of government "in such form as to them shall seem most likely to effect their safety and happiness."

PLANNING, BUDGETTING AND FINANCING SYSTEM (P.B.F.S.)

"Suatu Sistim Administrasi Pemerintahan jang Berorientasi Pada Pembangunan Nasional Bagi Negara2 Jang Terkebelakang"

oleh : HANS E. KAWULUSAN

I. PENDAHULUAN.

Administrasi Pemerintahan memegang peranan jang sentral dalam pembangunan sesuatu negara. Tanpa administrasi jang efisien dan efektip maka tidak mungkin sesuatu Pemerintahan dapat memobilisir semua sumber jang terdapat didalam wilajahnja, mengimbangkan pembagian penggunaan sumber2 itu, dan meng-optimumkan proses2 jang digunakan untuk mentjapai tudjuan2 jang di-inginkan oleh masjarakat jang berlindung didalam negara itu.

Indonesia, sama dengan kebanjakan negara jang masih terbelakang, memerlukan pertjepatan pembangunan jang djauh lebih besar dari negara2 jang relatip telah lebih madju. Bukan hanja sekedar untuk mengedjar ketinggalan, tetapi terutama untuk mengedjar pertumbuhan kebutuhan rakjatnja jang disebabkan oleh tjepatnja penambahan djumlah penduduk jang sekaligus dibarengi dengan peningkatan daripada kwalitas kebutuhan itu sendiri.

Untuk memungkinkan tertjiptanja pertjepatan pembangunan jang diperlukan itu maka Indonesia tidak dapat mengelakkan keharusan untuk memperbaiki sistim administrasi pemerintahannja, jaitu sistim jang menggerakkan kesemua ini.

Sebagai suatu konsep, administrasi itu merupakan sesuatu jang variabel dan fleksibel, dan sebagai suatu sistim, administrasi itu bisa dibentuk sesuai dengan keadaan dan kebutuhan.

Penjadjian ini mengedepankan suatu konsep tentang administrasi itu, jaitu P.B.F.S. —— Planning - Budgeting - Financing System, dalam bahasa Indonesianja : Sistim Perentjanaan - Penganggaran - Pembiajaan —— jang dibentuk dengan mempergunakan prinsip2 dan metode2 daripada "systems building". Ruang - lingkup dan intensitas daripada struktur dan mekanisme dari sistim administrasi jang dimaksudkan itu bisa ber-matjam2, sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Dan konsep jang kami sadjikan ini, seperti jang telah dapat dilihat dari penamaannja, memberikan pengutamaan pada fungsi2 perentjanaan, penjusunan anggaran, dan pengendalian penggunaan sumber2 jang tersedia —— biasanja untuk ini dipergunakan uang atau biaja sebagai parameter tunggal, jaitu fungsi2 jang memegang peranan jang dominant didalam suatu proses pembangunan.

Didalam merumuskan konsep ini kami tidak menggunakan tjara2 menundjuk pada referensi2 setjara mendalam, tetapi sebagian dari buku2 jang kami pergunakan didalam penjusunan penjadjian ini kami sampaikan dalam salah satu lampiran dari pembahasan ini.

Semua pendapat dan perumusan pemikiran jang kami kemukakan dalam penjadjian ini, meskipun kami menjebutkan sumbernja, berada sepenuhnja didalam tanggung-djawab kami sendiri. Oleh sebab itu, kritik2, apapun bentuknja, kami harapkan supaja ditudjukan kepada kami, dan setiap kritik jang akan diadjukan didalam rangka penjadjian ini akan kami terima dengan tangan terbuka. Kami malahan akan sangat menghargai apabila dari penjadjian ini akan ada sematjam dialoog mengenai hal ini karena dengan adanja dialoog2 ataupun kritik2 itu maka kami menganggap maksud daripada penjadjian ini sudah tertjapai.

Sebelum kami mengemukakan garis2 besar daripada apa jang akan kami sadjikan dalam pembahasan ini, kami menganggap perlu untuk terlebih dahulu mengemukakan pengertian daripada kata "system" atau dalam bahasa Indonesia "sistim", jang akan banjak ditemukan didalam bahan2 jang akan menjusul ini. Malahan dalam "prakata" tadi sudah pula kami gunakan kata itu.

Penggunaan kata "sistim" didalam pembahasan ini adalah berbeda dari arti kata itu menurut penggunaannja di Indonesia selama ini. Kalau kata "sistim" biasanja kita gunakan dalam pengertian "tjara" atau "metode", maka dalam penjadjian ini kata "sistim"

itu dipergunakan untuk pengertian lain. Pengertian daripada " sistim ", dalam hal2 achir ini, sedang mendapat peneropongan jang sangat tadjam. Hingga sekarang pengertian itu masih terus sadja di-ungkapkan karena masih banjak jang belum dapat sepenuhnja meresapkan implikasi2 jang ditimbulkan dari penggunaan kata itu; termasuk mereka jang ikut membahas konsep2 sistim itu di-negara2 jang telah madju sekalipun.

Banjak definisi jang telah dan sedang dirumuskan mengenai kata sistim itu. Dalam pembahasan ini kami hanja akan memberikan satu definisi jang sangat dipersingkat, jaitu bahwa " sistim " merupakan " a set of things plus a set of relations ". Kedengarannja pendek, dan mudah, tetapi didalam pengertian sistim jang di-definisikan sedemikian singkat itu sudah terkandung beberapa unsur jang tidak disebutkan jaitu " system components " —— kongkrit dan abstrakt, adanja interdependency, interactions, dan interrelationships antara systems components itu, adanja kekompleksan daripada sistim itu, dan pula adanja keterbatasan daripada pengembangan sesuatu sistim itu.

Dengan mempergunakan pengertian ini maka administrasi sebagai suatu totalitas bisa kita djuga katakan sebagai suatu sistim jang setjara konsepsionil - menjeluruh akan kami bahas dalam bab kedua atau bab jang berikut ini.

Dalam bab ketiga kami akan mengadjak saudara2 untuk membahas fungsi2 perentjanaan, penganggaran, dan pembiajaan setjara analitis jang kami golongkan kedalam "the superstructure of the system" jaitu fungsi2 jang kami berikan posisi jang penting bagi pembangunan itu.

Bab ke-empat mentjoba meng-inventarisir semua fungsi jang selebihnja jang kami golongkan kedalam "the infrastructure of the system". Dalam kelompok ini kami djuga masukkan teknik2 dan scientific tools of administration.

Bab jang berikut, bab jang kelima, akan mengedepankan inti daripada penjadjian ini. Dalam bab ini akan kami kemukakan, meskipun baru dalam garis besarnja, penjusunan unsur2 administrasi itu kedalam sesuatu sistim.

Bab ketudjuh kami pergunakan untuk menjampaikan beberapa closing remarks atau tjatatan2 penutup penjadjian ini jang kemudian disusul dengan bab terachir jaitu bab jang kami sediakan untuk menjimpulkan keseluruhan penjadjian ini.

II. ADMINISTRASI SEBAGAI SUATU TOTAL SYSTEM.

Kalau kita mempeladjari ilmu administrasi itu setjara mendalam maka kita akan menemukan berbagai matjam definisi tentang apa administrasi itu. Dalam penjadjian ini kami menganggap tidak begitu tepat apabila kami memberikan pembahasan chusus tentang kesemua definisi itu. Metode jang kami gunakan didalam mengungkapkan arti daripada administrasi itu adalah dengan mengemukakan ruang-lingkup dan intensitas daripada problema-problema jang harus dipetjahkan, dan djuga memberikan prinsip2 jang mengendalikan penjelenggaraan administrasi itu.

Administrasi, sebagai suatu konsept, seperti djuga ilmu2 pengetahuan lainnja, telah melampaui beberapa fase didalam pertumbuhannja. Setjara konsepsionil kita mengetahui bahwa administrasi itu telah melampaui tiga tahap perkembangan pemikiran. Pertama, jang dipelopori oleh Taylor dan Fayol, jaitu konsep jang melihat administrasi itu dari unsur2 jang dikenal dengan fungsi2 administrasi atau management. Kedua, jang mentjapai puntjaknja diantara tahun 50-an dan 60-an, jaitu konsep jang melihat administrasi itu sebagai suatu proses didalam pentjapaian tudjuan. Dan ketiga, jang achir2 ini sangat pesat berkembang, jaitu konsep jang melihat administrasi itu sebagai suatu " sistim ".

Kembali pada pendefinisian daripada administrasi itu, setiap definisi jang bisa ditemukan, oleh siapapun, jang mentjoba merumuskan apa administrasi itu, akan bisa digolongkan pada tiga kelompok pemikiran jang sesuai dengan ketiga pentahapan diatas itu. Hal ini adalah wadjar karena administrasi itu meliputi suatu ruang-lingkup pemikiran jang sulit bisa dibajangkan sampai dimana batas-batasnja.

Tadi sudah kami kemukakan bahwa metode jang akan kami pergunakan didalam pengungkapan arti daripada administrasi adalah melalui pengungkapan daripada problema-2 jang dihadapi oleh administrasi itu.

Problema jang dihadapi oleh administrasi, menurut hemat kami, adalah : bagaimana tjaranja untuk merumuskan sebaik-mungkin keinginan2 dan kebutuhan2 dari sesuatu masjarakat jang mendjadi objek dari administrasi itu, dan merumuskannja kedalam sasaran2 jang djelas; bagaimana tjaranja untuk memobilisir semua sumber —— tenaga manusia, daratan, lautan, udara, sumber2 alam, keadaan tjuatja, motivating factors jang hidup didalam masjarakat itu, ilmu-pengetahuan, teknologi, dan waktu —— jang actively atau potentially available pada administrasi itu untuk pentjapaian sasaran jang telah ditetapkan; dan selandjutnja, bagaimana tjara jang terbaik untuk mengimbangkan pembagian dalam menggunakan sumber2 jang sudah ter-mobilisir tadi, demikian pula, bagaimana meng-optimumkan proses2 penjelenggarannja sehingga pentjapaian sasaran2 jang ditudju itu bisa terlaksana dengan sebaik mungkin.

Problema jang dihadapi oleh administrasi ini harus kami akui, tidak semudah penuturan diatas itu. Dari perumusan problema tadi sadja bisa kita ketahui bahwa sistim administrasi itu bukan sesuatu jang bisa disimplifikasikan. Hal ini mudah dimengerti karena administrasi itu memang diadakan untuk menghadapi problema2 masjarakat, lebih2 apabila ruang-lingkupnja meliputi proporsi nasional, jaitu problema2 sosial jang seperti kita ketahui merupakan problema2 jang kompleks, problema2 jang multi - faktorial.

Administrasi, meskipun pada dewasa ini sedang bertumbuh mendjadi suatu disiplin tersendiri, akan selalu merupakan suatu konsep interdisciplinary jang menjeluruh. Administrasi hanja akan bisa baik, bisa menghadapi problema sosial jang kompleks dan multifaktorial, apabila administrasi itu mendapat tundjangan dari semua ilmu-pengetahuan, dari semua disiplin, dari semua keachlian, dan dari semua kedjuruan jang ada dalam masjarakat jang bersangkutan. Dan penundjangan jang diberikan oleh semua pemikiran ini harus dapat dipadukan kedalam suatu sistim jang seimbang dengan kondisi dan kebutuhan didalam pentjapaian sasaran2 tadi itu.

Didalam penjelenggaraannja, administrasi itu, meskipun landasan kerdja-samanja adalah interdisciplinary concept jang menjeluruh, harus mendapat bimbingan dari " administrators ", jaitu kelompok teknokrat jang digolongkan kedalam apa jang dikenal dengan " the generalists ". Kelompok kedua dari para teknokrat jang diperlukan didalam sistim administrasi jang baik itu adalah apa jang digolongkan kedalam "the specialists". Ralph Barton Perry, seorang filosof, sedikit pesimistis dan sedikit humoristis, mendefinisikan seorang " generalist " itu sebagai " .... a person who knows less and less about more and more, until he knows practically nothing about everything .... "; dan seorang " specialist " sebagai " .... a person who knows more and more about less and less, until he knows almost everything about nothing ".

Administrators, menurut hemat kami, harus terdiri dari orang2 jang " generalist ", jaitu orang2 jang, meskipun tidak mendalam, tetapi, sanggup mengikuti dan meresapkan peneropongan2 dari berbagai matjam aspekt. Ini bukan berarti bahwa para " generalist " itu dapat semaunja menentukan sendiri langkah2 apa jang harus ditempuh dalam penjelenggaraan administrasi itu. C.P. Snow, dalam bukunja " Science and Government ", melukiskan kesuraman daripada proses pengambilan keputusan tanpa memperhitungkan aspekt2 lain jang harus ikut mendapat penelitian jang seksama dalam rangka konsep interdisciplinary itu dengan mengatakan bahwa " One of the most bizarre features of any advanced industrial society in our time is that the cardinal choices have to be made by a handful of men : in secret : and, at least in legal form, by men who cannot have a firsthand knowledge of what those choices depend upon or what their results may be ".

Disebelah lain, apabila kekuasaan administratip atau administrative powers itu diserahkan kepada seorang " specialist " maka mau tidak mau langkah2 jang akan diambilnja akan merupakan resultante daripada seluruh sistim pemikirannja jang sangat terbatas,sangat sektoral, ataupun sangat parochial itu.

Masaalah kekurangan "generalists" merupakan masalah jang umum dihadapi oleh negara2 jang masih terbelakang. Gedjala2 ini dapat kita lihat dalam pertumbuhan sistim masjarakat jang tidak seimbang karena usaha2 peng-efisienan dan peng-efektipan, meskipun didjalankan setjara perfekt, bukannja menghasilkan apa jang diharapkan, jaitu "total system optimization", melainkan hanja menghasilkan apa jang diklasifikasikan sebagai "sub-optimization".

Planning - Budgeting - Financing System, sebagai suatu "total concept of administration", antara lain, dimaksudkan untuk mempertegas penempatan dan kedudukan dari semua disiplin jang ikut mendinamisir mekanisme administrasi itu.

Kalau kita kembali pada administrasi itu sebagai suatu konsep maka achir2 ini ada ketjenderungan untuk membagi administrasi dalam dua tahap kegiatan : (.) decision - making, dan (2) execution. (Bahan2 ini kami dapatkan dari Maj. Djen. Hasnan Habib, Asisten Perentjanaan Umum Hankam, jang mengikuti Seminar on Defence Management beberapa bulan jang lalu, dan kami pergunakan atas sepengetahuan beliau). The modern dichotomy daripada konsep administrasi ini —— decision - making versus execution —— selandjutnja mendjelaskan bahwa decision-making itu merupakan sesuatu jang analitis, scientific, dan sedjauh mungkin kwantitatip, sedangkan execution seharusnja didasarkan dan berorientasi pada behavioral sciences atau human relations techniques.

Decision-making memang merupakan fungsi administrasi jang sudah lama mendapat tempat didalam pembahasan2 ilmiah. Pada tahap sekarang ini kita telah melihat adanja tiga disiplin jang ber-lomba2 didalam mempengaruhi proses tersebut. Ketiga disiplin itu adalah : (1) management sciences —— ilmu sosial jang berorientasi pada manusia, (2) ekonomi —— jaitu ilmu jang selalu berusaha menerapkan prinsip2 : mentjapai sesuatu dengan pengeluaran jang sesedikit mungkin, konsep efisiensi, atau menghasilkan sebesar mungkin dari sesuatu pengeluaran tertentu, konsep productivity, dan (3) hard sciences, terutama matematika —— jaitu disiplin jang kwantitatip jang telah menggerakkan apa jang kita kenal dengan information systems, Data processing, cybernetics, dan computerization.

Tadi telah kami kemukakan bahwa scientific tools djuga didjadikan unsur2 didalam the infrastructure of the PBF System itu. Hal ini disengadja karena didalam pembentukan sistim jang dimaksud itu faktor ilmu-pengetahuan turut memegang peranan dalam konsep pemikiran jang mendasarinja.

Peranan daripada ilmu-pengetahuan didalam administrasi, harus diakui, makin hari makin besar. Beberapa dari peranan itu kami kemukakan dibawah ini :
(1) membuat problema jang dihadapi mendjadi lebih djelas, (2) mempertadjam perumusan sasaran jang ingin ditjapai, (3) mempertegas problem statement, (4) mempersempit spectrum of judgement didalam decision-making, (5) mengungkapkan dengan djelas major problems dan major components dari sesuatu problema, (6) menjempurnakan dan mengoptimumkan rentjana2 atau action programs, (7) mempermudah perumusan strategi2, prioritas2, courses of action, pengalokasian sumber2, dan penggunaan sumber2 jang optimum, (8) memperbaiki information handling dan control systems, (9) memungkinkan perumusan daripada hasil-hasil jang lebih bisa ter-amalkan, jaitu dengan mempergunakan statistical projection, systematic forecasting, dan analytical prediction techniques, dan (10) memungkinkan pembuatan model jang dipergunakan dalam model manipulation, suatu teknik jang baru jang sekaligus menghilangkan tjara2 "trial & error" jang seperti kita ketahui merupakan tjara jang keras, baik waktu, maupun biaja itu.

Setjara singkat bisa djuga dikatakan bahwa peranan ilmu-pengetahuan didalam dunia administrasi itu adalah mentjiptakan apa jang disebut informed administration, informed management, informed decision-making, dan informed policy-making, jaitu administrasi, management, decision-making, dan policy-making jang didasarkan pada data2 dan informasi2 jang mendekati ketepatan sehingga memungkinkan tertjapainja sasaran2 jang di-inginkan setjara maksimal.

Bagi management, data itu dapat disamakan dengan tanda2 lalu-lintas atau titik2 referensi dalam navigasi. Management tanpa data sama dengan berkendaraan didalam gelap

gulita; management dengan mempergunakan data2 jang sudah tua sama dengan berkendaraan sambil melihat kebelakang; management dengan data2 kabur sama dengan berkendaraan dalam suatu daerah jang penuh dengan kabut. Salah2 bisa masuk djurang, atau, salah2 bisa tiba di-tempat jang tidak ditudju sama sekali.

Information theory mengatakan bahwa dari data bisa disimpulkan informasi2 jang diperlukan, dan informasi jang tepat hanja bisa didapatkan dari data jang betul dan tepat pula. Informasi sedemikian itu disebut "fact" atau fakta jang harus dibedakan dari "idee" ataupun "opinion". Kelemahan negara2 jang terbelakang, kami kira hal ini djuga berlaku bagi Indonesia, adalah bahwa administrasi, management, decision-making, dan policy-making belum atau kurang didasarkan pada data, informasi dan fakta2 jang sebenarnja, tetapi terlalu banjak didasarkan pada idee2 ataupun opinion2. Chususnja didalam perentjanaan, kita terlalu banjak bersandar pada kemampuan kita untuk mengambil langkah2 jang didasarkan pada judgement dan intuisi. Dan Planning-budgeting-Financing System jang akan kami bahas ini, antara lain, diarahkan untuk memanfaatkan information handling techniques ini untuk menjempurnakan sistim administrasi itu.

Sebagai penutup dari bab ini, dibawah ini kami sadjikan unsur2, baik fungsi2, maupun the scientific instruments of management, jang digolongkan dalam dua kelompok jaitu (1) kelompok the superstructure, dan (2) the infrastructure of the administration system —— the PBFS itu.

The superstructure daripada sistim itu, tadi sudah pernah di-singgung2, terdiri dari tiga fungsi administrasi jang menurut hemat kami memegang peranan jang dominant didalam usaha pembangunan. Ketiga fungsi itu adalah :

1). Planning atau perentjanaan,
2). Budgeting atau penjusunan anggaran, dan
3). Pengendalian penggunaan biaja.

Ketiga fungsi ini akan dibahas setjara lebih meluas didalam bab jang berikut.

Unsur2 jang dimasukkan kedalam the infrastructure daripada sistim administrasi terbagi dalam dua sub-kelompok, jaitu sub-kelompok daripada fungsi2 administrasi jang tidak digolongkan dalam kelompok superstructure jang tadi itu, dan sub-kelompok jang dihimpun semua scientific tools of administration. Sub-kelompok fungsi2 itu meliputi : organizing, staffing, recruiting, actuating/activating, directing, executing, coordinating, integrating, synchronizing, reporting, controlling, communicating, auditing, motivating, dan decision-making. Fungsi2 ini kami inventarisir dari sekian banjak definisi mengenai administrasi jang berorientasi pada fungsi2 itu. Sub-kelompok berikutnja, jaitu sub-kelompok the instruments of administration, terdiri dari : analysis techniques (general), systems analysis, operations research/analysis, cost-benefit/cost-effectiveness analysis, discounted cash flow techniques, rate-of-return analysis, matematika, linear programming, statistics, ekonometry, ekonomi, model-making, organization & methods (O & M), systems & procedures, data collection/processing, decision making theory/techniques, information systems/information handling techniques, behavioral approaches, systems technology/systems engineering, process analysis, process engineering, functional analysis, procedure analysis, financial audit techniques, policy audit prosedures, management auditing, PERT, CPA/CPM, PNA, stock control techniques, computerization, production engineering, zero-defect concepts, investment analysis, diversification analysis, expansion analysis, acquisition analysis, enviromental engineering, ecology, ecosystem concepts, cybernetics, feed-back systems, automation systems, dan lain2.

Dalam mengemukakan kesemua ini, bukan maksud kami untuk membingungkan ataupun mengkomplikasikan konsept jang akan dikemukakan itu, melainkan sekedar untuk memberikan gambaran tentang kompleksnja sesuatu sistim administrasi apabila kita ingin memanfaatkan administrasi itu sebesar-besarnja.
Seseorang tentu sadja, tidak perlu dan tidak mungkin bisa menguasai kesemua proses dan teknik2 ini, tetapi sebagai administrator, pedjabat jang bersangkutan sebaiknja mengetahui potensi2 jang terkandung didalam masing2 unsur itu, sehingga bisa memberikan penundjangan jang maksimal didalam penjelenggaraan administrasi. Penguasaan jang mendalam dari kesemua itu harus diserahkan kepada para spesialis jang didalam P.B.F.S. itu menduduki posisi dan tempat tertentu.

III. THE SUPERSTRUCTURE DARIPADA P.B.F.S.

Sebagai suatu sistim jang meliputi the total concept of administration maka P.B.F.S. djuga mempunjai bentuk dan strukturnja. Bentuk dan struktur jang dimaksudkan itu harus seimbang dan sesuai dengan keadaan sekitar dimana sistim administrasi itu akan bekerdja, dan terutama sekali harus dapat mentjerminkan keter-arahan dalam mentjapai sasaran jang ditudju. Dengan kata lain, bentuk dan struktur daripada administrasi itu harus dapat memperlihatkan pengutamaan2 pada fungsi2 tertentu didalam konstelasi keseluruhan sistim administrasi tersebut. Pengutamaan2 sedemikian itu, dengan memperhitungkan keseimbangan keseluruhan administrasi, berada dalam kegiatan jang kami sebut " mission-oriented functional balancing in an administration system ".

Sudah kami kemukakan bahwa PBFS merupakan suatu sistim jang diarahkan pada pembangunan. Dan seperti kita ketahui, pembangunan memerlukan perentjanaan jang mateng, memerlukan peng-anggaran jang efisien dan terarah, dan memerlukan biaja beserta pengendaliannja jang efektip. Oleh sebab itu ketiga fungsi ini diberikan penitik-beratan dengan sekaligus memberikan tjiri pada penanaman sistim administrasi jang dimaksud.

PLANNING

Fungsi perentjanaan, seperti kita ketahui, merupakan suatu kegiatan jang sangat luas, memerlukan peneropongan dari berbagai matjam segi, dan harus pula mendapat penundjangan dari semua ilmu, semua disiplin, semua keachlian, dan semua kedjuruan. Tanpa meliputi semua aspekt ini maka akan timbul salah rentjana, salah pengarahan, salah djalan, jang kesemuanja akan menimbulkan kerugian2 baik sumber2, termasuk waktu, dengan segala akibatnja.

Setjara umum dapat kita katakan bahwa proses perentjanaan itu, antara lain meliputi perumusan sasaran setjara sempurna, penggarisan optimum strategy dalam pentjapaian sasaran jang dimaksud, penetapan courses of action atau arah2 kegiatan, penentuan prioritas atau pengutamaan2, pengalokasian sumber2, dan pengintjian action programs atau urutan tindakan dalam pentjapaian tudjuan.

Perentjanaan bukan merupakan suatu kegiatan jang ditudjukan untuk perentjanaan itu sendiri, Perentjanaan hanja merupakan bagian dari serentetan langkah pertama didalam usaha mentjapai sesuatu maksud.

Kelemahan2 dalam proses perentjanaan itulah jang mendjadi penjebab utama mengapa sistim administrasi di-negara2 jang masih terbelakang itu sangat lemah. Kelemahan ini terletak didalam keseluruhan rangkaian proses perentjanaan itu, dimulai dari pengumpulan bahan2 baku jang diperlukan bagi perentjanaan itu, jaitu pengumpulan data, pengolahannja, dan penjusunannja kedalam bentuk2 jang dibutuhkan, sampai pada alat2 dan metode-metode jang dipergunakan didalam menarik kesimpulan2 untuk menggariskan rentjana2 jang akan didjadikan patokan2 didalam pelaksanaannja nanti.

Kesimpang-siuran pengertian dan penggunaan "fungsi perentjanaan" itu sudah mendapat perhatian para ahli didunia ini. Profesor Gunnar Myrdal dalam bukunja " The Asian Drama " mengatakan bahwa chususnja di Asia kita ini, " rentjana " itu dianggap sebagai suatu " ideologi ". Dimock dan Dimock, dalam buku mereka " Public Administration " edisi terachir (1969) mengatakan bahwa banjak jang menganggap " perentjanaan " itu sebagai suatu " mistik ". Kami dapat menambahkan bahwa di Indonesia " perentjanaan " itu diperlakukan sebagai suatu seni jang penuh dengan romantika jang mengasjikkan.

Perentjanaan jang baik akan meletakkan landasan jang kokoh bagi penjelenggaraan fungsi kontrol, dan rentjana jang baik akan memberikan dasar jang sehat bagi penjusunan anggaran jang akan kita bahas berikut ini.

BUDGETTING

Dari banjak pengamatan jang kami lakukan didalam negara kita ini, kami bisa ta-

rik kesimpulan bahwa banjak pedjabat, baik swasta, maupun pemerintahan, jang bertugas didalam penjusunan dan pengawasan anggaran (budgeting dan budgetary control functions) sebenarnja tidak mengetahui benar apa jang diartikan dan dimaksudkan dengan penjusunan anggaran, pengawasan budgeter, dan pengarahan budgeter.

Kesimpulan jang kami dapat dari pengamatan ini ialah bahwa banjak pedjabat jang kami maksudkan diatas itu menganggap bahwa seluruh concept tentang budgeting itu hanja berkisar pada menentukan berapa djumlah uang jang dibutuhkan dan berapa djumlah uang jang harus saja alokasikan pada seseorang pedjabat. Kesimpulan ini lebih mendjadi suram lagi karena banjak dari decision makers tidak mengetahui fungsi daripada budget concept itu didalam penjelenggaraan keputusan jang diambil, jaitu kesuraman jang telah ditjakup dalam apa jang dirumuskan oleh C.P. Snow tadi itu.

Dalam kesempatan ini kami tidak akan menguraikan berbagai matjam budget jang biasa dipergunakan. Kiranja tjukup apabila keseluruhan konsep peng-anggaran itu kami lukiskan sebagai "suatu rentjana jang ditransformasikan kedalam sumber2 jang diperlukan dalam melaksanakan rentjana itu jang kemudian bisa dirampungkan dalam ukuran nilai satuan pembajaran".
Jang dimaksud dengan sumber2 adalah unsur2 jang telah kami kemukakan tadi, termasuk unsur waktu, jaitu unsur jang dinegara kita ini tampaknja masih belum diberikan perhatian jang semestinja.

Sebagai salah satu fungsi daripada administrasi maka dengan sendirinja budgeting process itu djuga ikut bertumbuh ber-sama2 dengan konsep administrasi itu. Pada tahap dimana administrasi itu diteropong dari fungsi2-nja maka kita melihat penjusunan anggaran mempergunakan apa jang dikenal dengan line-item budgets dan functional budgets. Anggaran-anggaran ini di-bagi2 sesuai fungsi2 jang ada, disusun sesuai Satuan2 barang jang diperlukan, tanpa mempergunakan functional balancing, suatu weighting technique, jang berorientasi pada mission atau sasaran jang ingin ditjapai. Tjara ini banjak menimbulkan kepintjangan-kepintjangan dalam pengalokasian sumber2 karena pada umumnja alokasi sumber2 itu tidak efektip, tidak didasarkan pada total system optimization, karena mudah dipengaruhi oleh pedjabat2 jang memimpin unit2 jang bersangkutan; meskipun sesuatu unit tidak begitu bermanfaat dalam keseluruhan kegiatan pentjapaian sesuatu sasaran, namun karena beliau merupakan orang kuat dalam kelompok jang memimpin maka unitnja akan mendapat uang jang berlimpah. Masih banjak gedjala jang merugikan jang ditimbulkan dari tjara2 ini.

Pada saat administrasi memasuki tahap berikut, jaitu tahap dimana administrasi itu dilihat sebagai suatu "proses", maka tjara penganggaran djuga memasuki tahap jang dikenal dengan process budgetting dan performance budgetting. Tjara ini berpegang pada prinsip "efficiency" jang berusaha untuk memberikan hasil jang maksimal didalam penggunaan sumber2. Kelemahan tjara ini terutama sekali terletak dalam kemungkinan2 bahwa sesuatu proses itu bisa sadja sangat efisien dalam pelaksanaannja, tetapi dalam pentjapaian tudjuannja, efisiensi itu lalu tidak dapat memberikan manfaat menjeluruh; jang ditjapai adalah sub optimization dan bukan total system optimization. Disini kembali kita melihat kelemahan2 jang ditimbulkan apabila tidak dilaksanakan "mission-oriented functional balancing" itu.

Tahap terachir, tahap dimana kita sekarang berada, jaitu administrasi ditindjau sebagai suatu "sistim", dengan sendirinja mempengaruhi proses2 perentjanaan dan penganggaran itu.

Prinsip2 dan tjara2 jang dipergunakan dalam "systems approach" ini diterapkan dalam perentjanaan, jaitu "systems planning", dan dalam penjusunan anggaran, jaitu "systems budgeting". Inti daripada systems planning dan systems budgeting ini ialah bahwa jang dipentingkan bukanlah tjara, melainkan outcome atau hasil jang akan ditjapai dari sesuatu kegiatan. Dalam pemikiran ini maka mission atau sasaran jang akan ditjapai merupakan sistim2 jang menjeluruh dan bukan bagian2 jang totalitas kemanfaatannja belum atau tidak mempunjai kepastian.

Systems planning dan systems budgetting dimungkinkan oleh perkembangan dari pada systems analysis dan cost-effectiveness concepts, jaitu scientific tools of administration

jang banjak mendapat penundjangan dari cybernetics dan computer technology. Makna dari pada systems concept ini, bisa kita katakan, bahwa manusia ingin mentjapai hasil2 jang optimum dari sumber2 jang tersedia dalam keadaan jang terbatas. Dan systems budgeting ini di-introdusir oleh McNamara di Amerika Serikat dengan nama PPBS, Planning-Programming-Budgeting Systems, jang akan kami bahas kemudian karena turut memegang peranan jang penting didalam kami menjusun atau membuat PBFS atau Planning-Budgeting-Financing System ini.

FINANCING.

" Money is the root of all evil ", demikian kata pepatah jang sudah sangat populer, jang lalu sering ditambah dengan " but money can do a lot ". Falsafah jang tersimpul dalam dua kalimat pendek itu mempunjai impact jang sangat luas didalam mekanisme penjelenggaraan administrasi. Uang, jang sering didjuluki " generalized resource ", pada umumnja, diperlukan untuk mendapatkan semua sumber jang dibutuhkan dalam penjelenggaraan administrasi. Tanpa uang, tidak mungkin administrasi itu bisa bekerdja, tidak mungkin sasaran jang ditudju itu bisa ditjapai, dan disebelah lain hasil atau outcome dari sesuatu tugas atau kegiatan merupakan suatu fungsi matematik daripada volume sumber, atau uang, jang disediakan atau digunakan didalam pelaksanaan tugas atau kegiatan itu.

Jang dimaksud dengan " financing " dalam pembahasan ini sebenarnja merupakan konsep jang lebih luas dari hanja " financial management " function. Financing, dalam keseluruhan pengertiannja, meliputi ruang lingkup jang berkaitan erat dengan perentjanaan dan pengangguran.
Dalam urutan pesitioning, financing itu menempati kedudukan jang sangat dekat pada eksekusi, dan fungsi ini pula jang menempati kedudukan jang vital didalam berhasil tidaknja penjelenggaraan rentjana jang telah disusun, dan telah di-budgetkan itu, didalam pentjapaian tudjuan.
Fungsi ini merupakan pusat atau djantung daripada denjutan dinamika administrasi itu sehingga dengan demikian memerlukan pengaturan jang djelas dan mantap. Tanpa rules of the game jang djelas dan efektip maka fungsi ini lalu bisa mendjadi penghalang utama didalam keseluruhan proses administrasi.

Didalam negara kita, baru sadja diselenggarakan seminar untuk membahas ICW, jaitu undang2 jang mengatur tjara2 dan prosedur pembinaan keuangan negara. Kami menjinggung ICW didalam pembahasan sekarang ini karena ICW itu, harus diakui, sudah tidak sesuai dengan keadaan djaman, dimana tantangan2 pembangunan sudah djauh melampaui dimensi-dimensi jang meliputi suasana pada waktu ICW itu diundangkan. ICW itu, ini bisa kita ketahui, merupakan hasil dari suatu sistim pemerintahan jang dipengaruhi oleh tiga faktor :

(1) kepentingan pendjadjahan,

(2) pandangan jang " kontinental " jang sangat legalistik jang djelas akan bertubrukan dengan pandangan2 jang mendjiwai pembangunan, dan

(3) dirumuskan pada djaman dimana konsep administrasi baru berada pada tahap fungsionil, sedangkan kita sudah harus ikut berfikir — terlebih didalam rangka persjaratan2 menerima kredit2 dan bantuan2 asing sekarang ini — dalam pemikiran systems planning dan systems budgeting itu.

Sebagai tjontoh, dalam hubungan dengan administrasi pemerintahan, pengertian dan penerapan daripada makna " rechtmatigheid ", " wetmatigheid ", dan " doelmatigheid " jang tertjantum didalam ICW itu adalah sangat simpang-siur. Kami sendiri pernah menanjakan kepada seorang " bendaharawan ", sesuai kwalifikasi ICW itu sendiri, tentang kewenangan menentukan ketiga hal tersebut diatas itu, dan djawaban jang kami dapat adalah bahwa "dialah" sebagai bendaharawan jang menentukan apakah sesuatu pengeluaran itu "rechmatig" "wetmatig", ataupun "doelmatig".

Tjontoh ini kami kemukakan sekedar untuk memperlihatkan bahwa tjara2 pengenlian penggunaan keuangan dinegeri kita ini memerlukan perobahan2 total, karena dengan

peraturan2 jang ada itu, seseorang bendaharawan dapat sadja bertindak sebagai perwudjudan dari semua institusi jang harus turut ambil bagian dalam keseluruhan administrasi itu, jaitu ia bisa bertindak sebagai planner, budget maker, financial manager, dan dalam hal2 tertentu, sekaligus sebagai the executor. Kesulitan2 ini bisa kita lihat didalam banjak kegiatan administrasi dinegara kita sendiri, baik didalam pemerintahan, maupun didalam dunia perusahaan. Kita bisa mengetahui bahwa siapa jang memgang uang maka dialah jang praktis mengendalikan semua kegiatan karena " money can do a lot " itu.

Dengan menjusun keseluruhan administrasi itu dalam suatu sistim, suatu kesatuan jang menjeluruh, dimana terdjalin interactions, interrorationships, dan interdependencies jang compact, maka permasalahan jang kita hadapi di dalam penjelenggaraan administrasi di negara kita ini djelas akan bisa teratasi. PBFS kami susun dengan maksud untuk menghilangkan hambatan2 itu jaitu dengan menjadjikan suatu sistim administrasi jang dapat mendjadi kerangka bagi penerapan sistim itu setjara inkremental didalam menudju tertjiptanja suatu total system of administration jang efisien dan efektip.

IV. INFRASTRUCTURE DARIPADA P.B.F.S.

Dalam bagian terachir dari Bab II, jang membahas administrasi sebagai suatu total concept, telah kami sadjikan inventarisasi dari segala matjam fungsi jang dirumuskan oleh berbagai ahli jang masing2-nja mempunjai aspekt2 tersendiri didalam melihat keseluruh konsep administrasi itu.

Bab ini meskipun disediakan untuk infrastructure jang dimaksud itu, namun kita tidak akan memberikan pembahasan jang mendalam, setidaknja dalam kesempatan ini,

Disamping fungsi2 administrasi jang tidak digolongkan dalam the super-structure daripada PBFS, kami djuga menjadjikan semua tools of administration kedalam tubuh daripada infrastructure ini.

Scientific instruments of administration bukan hanja apa jang kami inventarisasikan itu. Masih banjak jang belum kami masukkan, dan djumlahnjapun sedang bertambah.

Berhubung penjadjian ini merupakan tentang konsep PBFS, maka kami tidak mendalami masing2 fungsi dan masing2 tools of administration jang nama2nja kami sebutkan disini.

V. P.B.F.S. SEBAGAI SUATU TOTAL SYSTEM OF ADMINISTRATION – SYSTEMS BUILDING

Didalam kami menjusun PBFS ini sebagai suatu system administrasi bagi Indonesia, bagi negara2 jang terbelakang, jaitu sistim administrasi jang menurut hemat kami dibutuhkan untuk menghadapi tantangan2 jang dihadapkan pada problema2 pembangunan sesuatu masjarakat, kami banjak mendapat bahan dan tjara dari hasil karya Robert Mc Namara dengan para ahli jang menundjangnja didalam pengintroduksian PPBS atau Planning - Programming - Budgeting System dalam Kementrian Pertahanan di Amerika Serikat, dan dari perkembangan penggunaan "System Concepts" system approach, systems Analysis, systems Techniques, system Engineering, systems Science, dan systems designing/ Building itu jang kami tjoba ikuti dari djauh.

PPBS jang diintrodusir oleh Mc Namara pada permulaan tahun 1962 di Pentagon itu mulai dipergunakan dalam Public Administration di Amerika Serikat dalam tahun 1965. Disamping Pemerintahan, Universitas2, Jajasan2 dan dunia Perusahaan djuga mulai mengikuti penggunaannja.

Kemadjuan Administrasi dan Management di Amerika Serikat memang sangat pesat sekali. Seorang penulis Perantjis, Servan Schreiber, dalam bukunja 'Le defi Americain" mengungkapkan ketakutan Eropa, jang sudah madju sekalipun, terhadap kekuatan baru jang bisa mendjadi alat pendjadjahan bentuk baru, jaitu kekuatan jang bersumber pada keachlian didalam administrasi dan management di Amerika Serikat.

Kita di Indonesia, demikian pula di Negara2 jang terkebelakang, tidak dapat bersikap sebagai penonton sadja didalam konvoi pertumbuhan Sangsa2 didunia ini.

Kita djuga harus mengedjar ketinggalan2 kita apabila kita ingin mempertahankan identitas Nasional masing2, dan pengedjaran ini tidak mungkin bisa kita lakukan tanpa mempunjai dinamisator itu, jaitu system administrasi jang efisien dan efektip.

Kalau kita mempeladjari PPBS di Amerika Serikat itu, maka kita akan tiba pada beberapa kesimpulan:
PPBS hanja meliputi satu segi Administrasi; budgeting

Soligman dalam madjalah Fortune 1965 (Djuli) menjebut PPBS itu sebagai suatu Budget-making machine. PPBS djuga hanja meliputi Resources allocation optimization. dan tidak mentjakup optimization daripada resources utilization.

PPBS merupakan suatu systems budgeting techniques
PPBS menjusun unsur2 dan proses2 jang terlibat dalam Budgeting itu kedalam suatu sistim jang djelas. PPBS ditjiptakan dalam ecology administrasi jang sudah madju, sudah stabil.
Banjak faktor jang didalam PPBS itu sudah bisa dianggap konstant karena sudah established. PPBS ditjiptakan dalam suatu susunan masjarakat jang sudah sangat organized sehingga permasalahan jang dihadapi sudah tidak se-kompleks se-

perti di Indonesia atau di Negara2 jang sedang berkembang. PPBS digunakan untuk lebih meningkatkan horizon kesanggupan dari sesuatu masjarakat jang kesanggupannja itu sudah tjukup tinggi.
PPBS kompromi antara Congress - Military way of thinking.

Kami menjusun PBFS ini dengan mempergunakan bahan2 jang diatas itu sebagai patokan2.
PBFS kami tjiptakan untuk bisa mentjakup keseluruhan konsept administrasi dan bukan hanja meliputi satu aspekt, seperti budgeting, dalam PPBS.
PBFS bukan hanja berfungsi sebagai suatu Budget making machine, melainkan sebagai suatu wahana total jang diperlukan oleh administrasi untuk membangun sesuatu masjarakat.
PBFS bukan hanja meliputi pembagian dan penggunaan resources, melainkan sampai membalansir fungsi2 dalam pentjapaian tudjuan dan meng-efisien-kan semua proses dalam administrasi itu.
PBFS djuga akan memanfaatkan semua tools of administration jang sudah ada dan jang bisa dimanfaatkan
PBFS akan menjusun semua fungsi dan semua tools of administration kedalam suatu integrated total system.
PBFS akan bisa menghadapi keadaan sekitar, ecology, jang serba kompleks jaitu dengan mentjiptakannja se-fleksibel mungkin.
PBFS djuga akan bisa menampung lebih banjak variabel.
PBFS ditjiptakan chusus untuk suatu masjarakat jang belum ter-organisir, dimana tidak ada sistim jang berlaku.
PBFS bukan hanja untuk meningkatkan horizon kemampuan, melain djuga sebagai alat mengedjar.
PBFS dibuat sedemikian fleksibel sehingga memungkinkan penetrapan jang inkremental
PBFS djuga akan mendjadi kerangka bagi perumusan job-discription jang djelas, penentuan nivelering djabatan jang rationil, penjusunan djendjang karya jang lebih realistis, structur pengarahan curiculer bagi usaha upgrading pegawai

VI. TJATATAN PENUTUP.

Sebagai suatu system, PBFS merupakan sesuatu jang fleksibel.
Penggunaannja bisa diadaptasikan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan.
PBFS merupakan hasil perumusan jang mempunjai latar belakang teori dan praktek se-hari2.
Pemakaiannja di Indonesia, dan negara2 jang terbelakang, dilihat dari segi administrasi, tidak akan nadapi kesulitan karena toh belum ada sistim; dengan kata lain tidak ada jang akan dirombak.
Penggunaan PBFS tidak perlu sekaligus; tadi sudah kami kemukakan bahwa sistim ini punja sifat Adaptop, jaitu dengan menggunakan metode penetrapan jang inkremental.
Meskipun belum sepenuhnja diteliti, tetapi sudah ada beberapa instansi jang mengikuti perkembangan daripada pengungkapan sistim ini :

1. Departemen Perhubungan sendiri.
2. Lembaga Administrasi Negara, jaitu Dir. Research, Dr. S.P. Siagian.
3. LEMHANAS/Departemen HANKAM djuga sedang mengadakan persiapan untuk mendalami sistim ini.

Penjadjian ini tidak dimaksudkan untuk menawarkan sesuatu jang sudah ready-made Bagaimanapun, pemikiran ini masih harus ditjoba, diperdalam, dan terutama sekali ditjari kelemahan2nja.
Jang kami tawarkan adalah kritik2, apapun bentuk dan tjoraknja, karena setiap kritik jang tiba pada kami dari penjadjian ini, telah kami katakan dalam pra-kata, akan kami terima dengan tangan dan hati jang terbuka.
PBFS bukan sesuatu jang aneh, mungkin djuga bukan sesuatu jang baru.
PBFS merupakan aplikasi dari systems building techniques didalam menjusun setjara lain bagian2 jang sudah ada — fungsi2 dan scientific tools itu — agar bisa lebih efisien, bisa lebih efektip, bisa lebih sesuai dengan keadaan, kebutuhan, dan problema jang dihadapi.

Ini kuntji daripada PBFS itu !

VII. K E S I M P U L A N

PBFS merupakan suatu konsept tentang sistim administrasi jang menjeluruh.
PBFS berorientasi pada pembangunan jang kompleks.
PBFS mengedepankan peranan daripada fungsi2 perentjanaan, penganggaran, dan pembiajaan2, fungsi2 jang penting untuk pembangunan.
Fungsi2 administrasi lainnja bukan tidak penting, melainkan tidak mendapat penttik beratan didalam pembangunan.
PBFS mentjoba mengkaitkan semua tools of administration kedalam suatu total system jang menundjang fungsi2 administrasi itu.
Setjara strukturil maka pengorganisasian dan pengdinamisan mekanisme administrasi itu harus berdasarkan " mission-oriented functional balancing ".
PBFS merupakan konsep dan tjara jang ditjiptakan di Indonesia, suatu konsep jang semoga bisa dimanfaatkan, bukan hanja untuk Indonesia, melainkan djuga untuk negara2 jang terbelakang dengan harapan bisa tertjiptanja dunia jang lebih seimbang, lebih adil, lebih saling menghargai, dunia jang sentausa, aman, dan makmur.

GLOSSARY ADMINISTRASI II

Oleh: F.X. SOEDJADI *)

Apprentice — tjalon pegawai, " magang " (bhs. Djawa).

- Seorang jang sedang mengikuti suatu bentuk latihan formil jang dimaksudkan sebagai tjara untuk dengan sesempurna mungkin dia dapat memperoleh dasar2 pengetahuan dan dasar2 ketjakapan kerdja jang diperlukan sesuai dengan rentjana pengangkatannja untuk mendjadi pekerdja pada sesuatu lapangan tertentu. Si-tjalon kadang2 djuga harus mengikuti beberapa mata kuliah pada pendidikan Akademis sesuai dengan lapangan kerdjanja jang akan datang.

Apprenticeship.

- Ini adalah metode training jang tertua jang pernah dilaksanakan oleh instansi2. Training ini di tudjukan terutama untuk meningkatkan ketjakapan seseorang dalam tjara menggunakan mesin2 atau alat2 tertentu. Para peserta latihan sebelumnja memang sudah mempunjai dasar2 pengetahuan mengenai mesin2 atau alat2 termaksud. Dengan terlebih dahulu ditundjukkan diagram2-nja kemudian dengan bimbingan seorang pelatih mereka ditjoba mempraktekkan mendjalankan mesin tadi. Dengan tjara ini mereka akan lebih menguasai segala liku2 tjara kerdja mesin dan pemeliharaannja.

Assessment — taksiran

- Taksiran resmi atas harga dari pada sesuatu hak milik atau benda2 berharga lainnja jang di miliki oleh seseorang, jang dimaksudkan sebagai tjara untuk menetapkan besarnja padjak jang harus dibajar.

Authority — Wewenang

- Kekuasaan jang sjah dari seseorang pimpinan atau pedjabat dalam sesuatu organisasi untuk melakukan tindakan2 jang dianggap tepat sesuai dengan tugas dan tanggung djawab (responsibility) dalam rangka pentjapaian tudjuan organisasi setjara keseluruhan.
- Djadi authority harus selalu seimbang dengan responsibility. Ketidak seimbangan dalam hal ini akan mengakibatkan adanja sistim pembinaan (management) organisasi jang tidak tepat (lihat responsibility).

Authomation — otomatisasi.

- Suatu tjara2 pelaksanaan tatakerdja dan prosedur kerdja (methods and procedures) setjara otomatis dengan pemanfaatan jang menjeluruh (integrated) dan berdaja guna atas mesin2 atau pun alat2 kerdja lainnja sehingga bahan2, sumber2, waktu dan ruangan kerdja jang ada dapat pula dimanfaatkan setjara ekonomis dan efektip.
- Karena penggunaan setjara menjeluruh atas mesin2 itulah, maka untuk automation dipakai pula istilah mechanization.

Auxiliary Unit — satuan penundjang, satuan pelajanan.

- Satuan (2) organisasi jang bertugas sebagai penundjang atau memberikan bantuan pelajanan jang sangat diperlukan bagi terselenggaranja seluruh tugas2 pokok (line functions) organisasi.
- Djadi auxiliary unit adalah djuga merupakan unit kerdja jang tidak langsung menjangkut bidang kegiatan pokok organisasi. Termasuk auxiliary unit dalam sesuatu organisasi misalnja unit keuangan, unit kepegawaian, unit urusan dalam, unit tata usaha. Tapi perlu diperhatikan bahwa tidak selamanja unit2 tersebut pasti merupakan auxiliary unit, sebab masalah "Status" ini masih harus dilihat dari bidang kegiatan pokok organisasi setjara keseluruhan.

---

*) Kepala Dinas Konsultasi Lembaga Administrasi Negara

Bonus — Premi, " presen ", " uduran " (bhs Djawa)

– Pembajaran upah tambahan jang diberikan kepada seseorang pekerdja karena dalam suatu djangka waktu jang sama dia telah dapat menjelesaikan pekerdjaan melebihi target jang telah ditentukan sebelumnja

– Bonus dapat djuga berupa barang Ini bisa diberikan oleh pendjual kepada pembeli. Misalnja pihak pendjual menetapkan bahwa satu piringan hitam harganja Rp 1000,– Bagi seorang pembeli jang membeli sekaligus lima buah piringan hitam diberikan satu tambahan (bonus) piringan hitam tjuma-tjuma

Budget — Anggaran

– Suatu penjusunan perentjanaan setjara terperintji tentang hal2 dan atau kegiatan2 jang akan dilakukan dalam rangka penggunaan uang jang tersedia atau diharapkan tersedia, jang harus dilakukan atas dasar pertimbangan2 jang rasionil akan diperolehnja hasil2 jang maksimal tetapi wadjar demi terlaksananja sesuatu bidang kerdja dalam suatu djangka waktu tertentu.

– Pembitjaraan tentang anggaran di Indonesia biasanja dihubungkan dengan masaalah "anggaran pendapatan dan belandja negara".

  Maka dalam hal ini tertjakup didalamnja

  1. Kegiatan2, pelajaran dan projek2 jang harus dilakukan dalam keseluruhan rentjana negara
  2. Angka2 perintjian penggunaan uang untuk melaksanakan kegiatan2 tersebut
  3. Penerimaan2 uang dan sumber2 pendapatan (revenues) jang diperkirakan akan masuk jang diperlukan untuk menutup pengeluaran atau belandja tersebut diatas.

Budget authorization — wewenang penggunaan anggaran

– Rentjana penggunaan uang jang telah disetudjui, atas dasar mana pihak penerima uang dapat melaksanakan rentjana2nja untuk masa jang sedang berdjalan selama djangka waktu jang telah ditetapkan

Budget message — amanat anggaran

– Amanat Kepala Negara kepada Badan Perwakilan Rakjat, jang diberikan pada saat Kepala Negara menjampaikan rentjana anggaran untuk tahun jang akan berdjalan.

Budget process — proses anggaran

– Tahap2 jang dilalui dalam rangka penjusunan anggaran dari sedjak inisiatip penjusunan, rentjana rentjana pemerintjiannja, pemberian persetudjuan dan wewenangnja, pengadministrasiannja pada waktu pelaksanaan penggunaannja sampai dengan penilaiannja setelah anggaran tersebut dipergunakan

By - Law

– Ketentuan2 hukum dengan mana suatu perseroan atau perkumpulan niaga diatur Ketentuan2 hukum ini ditetapkan dan dapat dirobah hanja oleh para pemegang saham atau para anggautanja sendiri

Calendar year - Tahun Takwim

– Jaitu suatu djangka waktu selama 365 hari (atau 366 hari untuk tahun kabisat atau "Schrikkel jaar", Bld) jang berlangsung dari tanggal 1 Djanuari sampai dengan tanggal 31 Desember Perhitungan ini perlu untuk membedakan dengan tahun padjak (Fiscal Year) jang berlangsung mulai dari hari pertama sesuatu bulan sampai dengan hari terachir dari bulan jang mendahuluinja pada tahun jang akan berdjalan

Carry over

– Istilah jang biasanja dipakai dalam dunia perniagaan (business), jakni untuk menundjukkan adanja sisa persediaan barang (stock) jang tidak habis terdjual pada tahun jang lalu dan karenanja harus dimasukkan pula sebagai stock pada tahun berikutnja

– Bisa djuga untuk mendjelaskan adanja projek2 pembangunan jang tidak dapat diselesaikan pada tahun pentahapan jang lalu (mungkin karena penjediaan uangnja terlambat) dan karenanja masih harus dimasukkan sebagai projek jang harus diselesaikan pada tahap jang berikutnja.

(Bersambung)

TJATATAN BIBLIOGRAFI

oleh : Salamoen Soehardjo

1. Atmosudirdjo, Prajudi, Prof. Dr Mr., Ilmu Administrasi, Bab I - II, Djakarta : Untag University Press, Stensil.

Dalam Bab I, Ilmu Administrasi, Prof Prajudi mendjelaskan apakah sebenarnja ilmu administrasi itu. Selandjutnja dengan membandingkan dan menilai pendapat2 Leoawsky (**Administration**), Ralph C. Davis (**The Fundamentals of Top Management**), Simon, Smithburg dan Thompson (**Public Administration**), White (**Introduction to the Study of Public Administration**), Kenneth Andrews (**Human Relations and Administration**) dan Fayol (**Administration Industrielle et Generale**), penulis menarik kesimpulan bahwa administrasi sebagai objek ilmu administrasi dalam kenjataan kehidupan masjarakat merupakan : suatu kelompok orang2 berusaha bersama, suatu sikap kelakuan kelompok tertentu, suatu organisasi (sistim kerdjasama), suatu fungsi (aktivitas tertentu), suatu proses tertentu (jang bersifat pelaksanaan atau penegakan policy), suatu kemampuan mental tertentu (seni) dan suatu kekuatan (daja, pengikat masjarakat ter tentu menudju hogenitas).

Selandjutnja dikemukakan delapan pengertian administrasi sesuai dengan aspek2 tersebut dalam bab I diatas, disamping itu djuga diterangkan enam peranan administrasi dalam masjarakat. Achirnja didjelaskan pengertian, hubungan dan perbedaan antara adminis - trasi - organisasi - management - dan tatausaha.

Prof Prajudi adalah bekas Direktur pertama Lembaga Administrasi Negara, bekas Dekan pertama Fakultas Administrasi Negara & Niaga Universitas Krisnadwipajana. Kini sebagai Dekan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara LAN (sedjak berdirinja), Guru Besar Universitas Indonesia, Rektor Universitas 17 Agustus dan diberbagai perguruan tinggi lainnja.

2. Fox, William Mc Nair, Ph D., The Management Process, An Integrated Functional Approach, Homewood, Illinois : Richard D irwin, Inc., 1963.

Menurut Prof. Fox ada tiga fungsi organik management, jaitu **planning, organizing,** dan **controlling.** Ia memasukkan staffing dan training dalam organizing. Sedangkan kegiatan2 jang diklasifisir sebagai controlling meliputi delegating, directing, motivating, coordinating, evaluating dan correlating. Dasar pokok uraiannja ialah bahwa memimpin (managing) merupakan pelaksanaan atau proses interaksi jang terus-menerus daripada ketiga fungsi organik tersebut. Maksudnja bahwa setiap pelaksanaan fungsi organik tidak lain merupakan kegiatan kegiatan ketiga fungsi seluruhnja

Buku ini membahas fungsi2 organik diatas sesuai dengan interaksinja. Dalam seluruh uraiannja ditekankan konsepsi bahwa management adalah proses jang kreatif dan adaptif (harus disesuaikan) dalam sesuatu situasi jang bersangkutan, jang memerlukan kebidjaksanaan

Fox adalah professor Industrial Relations dan Management, University of Florida. Buku ini dimaksudkan sebagai suatu sumbangan kearah pengembangan kriteria dan pengertian jang diperlukan bagi mahasiswa dan manager praktisi untuk menganalisa dan mengevaluasi sesuatu organisasi dan mengenal tjara2 untuk memperkuatnja.

3. Koontz, Harold - O'Donnell, Cyril, Principles of Management, An Analysis of Management Function, Asian Students' Edition, Tokyo : Kogakusha Company, Ltd., 1959, Edisi kedua.

Baik Koontz maupun O'Donnell adalah professor Graduate School of Business Administration, University of California, Los Angelos. Mereka berpendapat bahwa dalam aktivitas manusia tidak ada hal jang lebih penting daripada management, karena tugas management adalah "mentjapai hasil melalui orang2" ("**getting things done through people**").

Efektivitas kerdjasama manusia untuk mentjapai tudjuan bersama pada umumnja tergantung pada kemampuan para pemegang posisi pimpinan, apakah hal itu kegiatan business, pemerintahan, geredja ataupun lain-lain.

Buku ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka konsepsionil mengenai prinsip-prinsip management. Dalam hal ini para penulis menegaskan bahwa apapun tingkatan pimpinan seseorang, tugas kepimpinannja adalah sama. Dan prinsip2 management itu djuga berlaku untuk setiap bidang usaha.

Adapun formulasi mereka mengenai prinsip2 management ini adalah **organizing, staffing, directing, planning,** dan **controlling.** Planning tidak ditempatkan sebagai fungsi pertama dengan beberapa pertimbangan. Pertama, karena dalam praktek fungsi2 itu dilaksanakan setjara simultan. Kemudian memulai dengan organisasi adalah menguntungkan, karena dalam organisasi inilah prinsip2 setjara baik dikembangkan dan dimengerti. Djuga karena planning dan controlling menurut logika dan praktek sangat erat, maka lebih baik dibitjarakan bersama.

Isi buku pertama-tama menguraikan tentang basis management, jang meliputi pola-pola management pada dewasa ini, perkembangan teori management, fungsi2 manager, serta wewenang dan tanggung-djawab. Selandjutnja mereka menguraikan fungsi2 diatas menurut rumusan mereka.

Buku ini telah disarikan kedalam bahasa Indonesia oleh Binakawan Study Club dengan djudul tetap. Diterbitkan dalam bentuk stensilan oleh Berdikari Student's Study Club Union, Djakarta, dalam 2 djilid. Djilid pertama berisi bagian satu (The Basis of Management), dan bagian dua (Organization). Sedang djilid II memuat bagian tiga (Staffing), bagian empat (Direction), bagian lima (Planning) dan bagian enam (Control, hanja sampai dengan bab 26 — The Process of Control).

4. Marsh, Harry W., Guiding Principles of Public Administration/Dasar2 Petundjuk dalam Administrasi Negara, Djakarta : USOM/Indonesia, International Cooperation Administration.

Uraian dalam buku ini tertulis dalam dua bahasa, Inggris dan Indonesia. Disusun pertama-tama untuk membantu melatih para pedjabat dan pengawas dalam pembrantasan malaria di Indonesia. Meskipun demikian, isinja dapat dipergunakan sepenuhnja dalam setiap tugas kepimpinan.

Setjara ringkas sekali (dengan mengemukakan pokok2-nja sadja) buku ini antara lain menerangkan tentang pengertian administrasi negara, kepimpinan, management kepegawaian, management keuangan, management perkantoran, organisasi, perentjanaan, kepemimpinan, supervisi, penjederhanaan kerdja, latihan, hubungan masjarakat dan human relations.

Nama penjusun tersebut dalam kata pengantar jang ditulis oleh Charles W. Terry, Pd. Kepala Bagian Administrasi Negara, USOM/Indonesia, ICA di Indonesia. Penulis pernah mendjabat sebagai kepala program administrasi negara, ICA di Indonesia (1956 - 1959). Kemudian 1959 ditugaskan pada USOM untuk memberikan bantuan dalam penjusunan suatu rentjana latihan kepimpinan dalam kerdjasama antara Pemerintah Indonesia — ICA — WHO dalam program pembasmian malaria. Terdjemahannja ditulis oleh beberapa tenaga Indonesia, antara lain Drs. Slamet Wijadi Atmosudarmo, Drs. Soenjono dll.

5. Millet, John D., Management in the Public Service, The Quest for Effective Performance, New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954.

Millet mengemukakan bahwa ada dua masaalah jang umum (**"common problems"**) dihadapi oleh setiap dinas pemerintah. Pertama, adalah "politik administrasi negara" (**"the politic of public administration"**), jaitu jang bersangkutan dengan dasar2 konstitusionil atau kerangka administrasi dalam bentuk/susunan pemerintahan, serta hubungannja dengan badan2 legislatif, eksekutif dan judikatif. Dapat dikatakan djuga, masaalah ini mengenai bagaimana dinas2 pemerintah tetap tunduk pada kehendak rakjat banjak jang disalurkan setjara terkoordinir melalui ketiga organ pemerintahan diatas.

Penulis mendjelaskan bahwa tugas2 management dalam memberikan pengarahan dan fasilitas2 kepada orang2 jang setjara formil merupakan satu kelompok kerdja itu dapat dirumuskan kedalam dua kategori : kesatu, jang bersangkutan dengan masaalah2 substantif atau chusus (**"substantive or peculiar problems"**) dan kedua, jang bersangkutan dengan masaalah-masaalah tehnis atau umum (**"technical or common problems"**). Antara satu dinas dengan dinas jang lain berbeda-beda masaalah substantifnja, tergantung pada bidang tugasnja.

Adapun masaalah tehnis atau umum management - merupakan masaalah umum kedua disamping **"politic of public administration"** diatas - bersangkutan dengan bagaimana agar dinas2 pemerintah itu dapat beroperasi dengan se-baik2-nja. Masaalah inilah jang didjadikan pokok pembahasan Millet, dimana pimpinan departemen dan lembaga2 non-departemental didjadikan sorotan pembahasan.

Sebagai pendahuluan dari uraiannja ia menerangkan tentang hakekat management. Kemudian diuraikan masaalah2 umum management tersebut, jang ia rumuskan mendjadi : masaalah2 pengarahan kerdja (work direction), pelaksanaan kerdja (**work operation**), dan kerumah-tanggaan (**internal service**). Pengarahan kerdja meliputi leadership, planning, komunikasi, supervisi, dan public relations. Pelaksanaan kerdja mentjakup organisasi, human relations, penjusunan budget, kontrol fiskal, perbaikan management, kebidjaksanaan personalia, teknik-teknik management personalia dan soal-soal juridis. Adapun kerumah-tanggaan terdiri atas masaalah tempat kerdja (**capital plant**), serta supply, dll.

Pada waktu menulis buku ini Millet adalah president Miami University. Ia bekas professor public administration di Columbia University; bekas kolonel angkatan darat. Ia telah turut serta dalam berbagai survey pemerintahan baik ditingkat federal, state maupun lokal.

6. ——————, Government and Public Administration, The Quest for Responsible Performance, ——————, 1959.

Buku ini merupakan pasangan dari bukunja **Management in the Public Service** diatas. Berbeda dengan buku jang diuraikan pertama, buku ini bersangkutan dengan **"the politic of public administration"** jang telah disinggung dalam buku tadi. Dengan demikian buku ini difocuskan pada bagaimana lembaga2 politik - eksekutif, legislatif dan judikatif - mendjaga agar aparat administrasi jang besar itu tetap mempunjai tanggung-djawab politik.

Penulis mengemukakan satu thesis pokok dan satu thesis sekundair. Thesis pokoknja, bahwa birokrasi (aparat administrasi) mempunjai identitas sendiri terlepas dari organ pembuat keputusan politik (ketiga organ pemerintahan diatas). Thesis sekundairnja, aparat administrasi tidak bisa dipandang semata-mata sebagai perluasan (**extension**) dari badan eksekutif sadja. Aparat administrasi mempunjai tanggung-djawab politis terhadap ketiga organ tersebut.

Sehubungan dengan thesis2 itu, bab pendahuluan buku ini menguraikan tentang politik dan administrasi. Kemudian bagian satu menerangkan kerangka konstitusionil administrasi negara. Bagian dua mengenai badan legislatif, jang antara lain menguraikan kekuasaannja, badan legislatif sebagai sumber wewenang administratif, sebagai arsitek struktur organisasi, sebagai penjedia dana, dlsb. Bagian tiga tentang badan eksekutif, jang antara lain membahas kekuasaannja, badan eksekutif dan pendjabat administratif, badan eksekutif dan budget, presiden dan pembangunan ekonomi, dlsb. Sedangkan bagian empat mendjelaskan tentang badan judisiil, jang antara lain mengenai kekuasaannja, penilaian judisiil terhadap keputusan administratif, dlsb. Bab kesimpulan mengenai tudjuan, jaitu birokrasi jang bertanggung - djawab.

Perlu diperhatikan bahwa apa jang diuraikan ialah pratek ketata-negaraan Amerika. Meskipun demikian, buku ini baik djuga dibatja untuk perbandingan, apalagi, seperti kata Millet, birokrasi dalam tingkat professionalisasinja tinggi tidak boleh mendjadi **"the ruler of man"**.

7. ——————————, **Organization for the Public Service, New York: D. Van Nostrand Company, Inc., 1966.**

Isi buku ini aslinja merupakan tjeramah2 penulis jang diberikan di Institute Tehnologi Angkatan Udara, University of Kansas, Konperensi2 pembangunan administrasi dari American Society for Public Administration, Brookings Institution, dan Center for Advanced Study in Organization Science dari University of Wisconsin di Milwaukee selama beberapa tahun sebelum buku ini ditulis. Waktu menulis buku ini Millet sudah memegang djabatan baru, Chancellor dari Ohio Board of Regent.

Ada dua thesis pokok jang dikemukakan. Pertama bahwa organisasi public administration pertama-tama adalah public, jang berarti politis Sebagai konsekwensinja, maka setiap pembahasan organisasi dinas2 pemerintah harus dimulai dengan pengertian jang djelas dalam konteksnja dengan politik. Organisasi dinas pemerintah harus diuraikan dan dimengerti dalam hubungannja setjara integral dengan kehidupan politik. Thesis kedua ialah bahwa organisasi dinas pemerintah harus dimengerti dalam batas2 jang melampaui reaksi peserta proses organisasi itu sendiri. Selandjutnja djuga terdapat thesis2 atau prinsip2 tambahan dalam uraiannja.

Buku ini terdiri dari lima bab. Bab pertama menguraikan organisasi dinas pemerintah dalam konteks konstitusionilnja; kedua, organisasi dinas pemerintah sebagai suatu masaalah politis; ketiga, organisasi sebagai suatu masaalah tehnis; dan keempat, organisasi sebagai suatu masaalah human relations; sedangkan kelima, adalah seni organisasi.

8. **Seckler-Hudson, Catheryn, Organization and Management: Theory and Practice, Washington D.C. : The American University Press, 1957.**

Penulisan buku ini terutama bertudjuan untuk mengemukakan analisa jang sistimatis dan kritis tentang prinsip2 dan proses2 organisasi dan management sebagaimana terdapat dalam badan2 jang besar, serta penerapannja jang praktis dan pembatasan2-nja Sedangkan pembatja jang ditudju ialah para pengadjar, petugas latihan (training officer), supervisor, pimpinan dan mahasiswa jang berminat pada masalah kerdjasama dalam usaha2 jang besar. Titik berat tindjauannja adalah management negara (public management) dan chususnja pada pimpinan tingkat atas serta semua tingkat jang mempunjai tanggung-djawab dalam organisasi.

Isi buku dibagi dalam dua bagian. Bagian pertama membahas pengertian2 dan prinsip-prinsip, jang meliputi pengertian dasar dalam studi administrasi negara, tjiri2 administrasi jang menondjol, serta prinsip2 organisasi dan management. Dalam bagian dua diuraikan tentang proses2 dan applikasinja, meliputi proses organisasi dan management jang utama, perumusan dan perumusan kembali kebidjaksanaan, penempatan dan penggunaan kewenangan, perentjanaan, pengorganisasian, budget, staffing dan pelaksanaan. Kemudian dikemukakan djuga suatu outline Prinsip2 dan Praktek2 Umum Survey, jang aslinja disusun oleh Biro Budget Amerika tahun 1947 untuk keperluan konperensi2 organisasi dan metode. Dilandjutkan dengan proses pelaporan dan diachiri dengan proses pembimbingan, pengarahan dan pengawasan.

Setiap bab dimulai dengan kasus masalah dan pertanjaan kuntji. Disamping itu uraian dilengkapi dengan tjatatan ringkas dari lebih 500 bibliografi, jang terdiri dari buku-2, berkala, dokument2 resmi, jang semuanja berguna sekali bagi baik para pimpinan, specialist, praktisi dan siswa administrasi negara dan niaga.

Catheryn Seckler-Hudson adalah Dekan School of Government and Public Administration, American University, Washington D.C. Buku ini didasarkan pada risetnja selama 25 tahun, pengalaman praktek, kuliah2 dan tjeramah2nja.

9. **Siagian, Sondang P., Dr, MPA., Filsafat Administrasi, Djakarta: Gunung Agung, 1970.**

Buku ini terdiri dari ; bab Bab I, Pendahuluan, mendjelaskan pengertian2 pokok

tentang filsafat, administrasi, management, kepemimpinan, human relations, organisasi, administrasi negara, administrasi niaga, dan pengertian pokok tentang manusia. Dalam bab II, penulis menguraikan perkembangan administrasi dan management, baik sebagai seni maupun sebagai ilmu pengetahuan. Uraiannja sebagai seni dimulai dari zaman pra-sedjarah sampai dengan zaman modern ini.

Sedangkan perkembangannja sebagai ilmu pengetahuan dibagi dalam empat tahap: tahap survival (1886 sd 1930), konsolidasi dan penjempurnaan (1930 — 1945), human relations (1945 — 1959) dan behaviourlaisme (1959 hingga sekarang).

Bab2 berikutnja membahas perbedaan2 pokok antara administrasi negara dan administrasi niaga, peranan kepemimpinan dalam proses administrasi dan management, pembinaan hubungan2 intern dan ekstern dalam organisasi, serta fungsi2 administrasi dan management, jang dikatagorikan sebagai fungsi organik dan fungsi pelengkap. Achirnja fungsi2 organiknja — perentjanaan (planning), pengorganisasian (organizing), penggerakan (motivating), pengawasan (controlling) dan penilaian (evaluating) - diuraikan satu-persatu dalam bab2 tersendiri.

Dr. Siagian mendjabat sebagai Kepala Direktorat Research, Konsultasi dan Pengembangan LAN, Dekan dan dosen Fakultas Administrasi Negara & Niaga Universitas Krisnadwipajana, dan diberbagai perguruan tinggi lainnja, baik negeri maupun swasta. Buku **Filsafat Administrasi** ini dimaksudkan sebagai sumbangan untuk menjebar-luaskan pengertian administrasi dan management, baik sebagai seni maupun sebagai ilmu pengetahuan.

10. Terry, George R., Ph.D., Principles of Management, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1964.

Maksud utama penulisan buku ini ialah untuk menjebarkan pengertian jang baik tentang management dengan sifatnja jang universil, memaparkan manfaatnja jang fundamentil dalam segala kegiatan, mendorong pemraktekannja jang effektif dan mendjelaskan keuntungan2 materiil jang diperoleh dari applikasinja jang baik. Themanja ialah bahwa management merupakan kebenaran jang njata, pengetahuan jang dapat ditjari, dan pengadjarannja jang effektif dapat diadakan. Proses dan prinsip management jang sama berlaku dalam segala aktivitas, baik dalam bidang produksi, pemasaran, keuangan, personalia, perkantoran, pemerintahan, pendidikan, tehnik, pertanian maupun angkatan bersendjata.

Sesuai dengan tudjuan dan themanja, dalam buku ini Terry memberikan uraian tentang pengertian jang fundamentil daripada management, pembuatan keputusan, perentjanaan, **(planning)**, pengorganisasian **(organizing)**, penggerakan **(actuating)** dan pengawasan **(controlling)**. Selandjutnja proses2 management dalam bidang2 tertentu djuga dibahas setjara chusus, jaitu bidang produksi **(production management)**, pemasaran **(marketing management)**, kepegawaian **(personnel management)** dan perkantoran **(office management)**. Setiap bab ditutup dengan beberapa pertanjaan dan kasus.

Terry adalah professor di School of Business, North-Western University, dan consultant management di Chicago. Dalam buku ini kita akan menemukan rumusan Terry mengenai fungsi2 management jang fundamentil dan jang telah terkenal sebagai POAC **(planning, organizing, actuating dan controlling)**. Buku ini telah disadur dalam bahasa Indonesia oleh Winardi dengan djudul Azas2 Management dan diterbitkan oleh Penerbit Alumni, Bandung, 1968.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XI NO. 5 MEI 1971

1. *E d i t o r i a l* 1

2. **Dr. J. B. Sumarlin**
   Pokok - Pokok Perentjanaan Projek 3

3. *Peraturan Pemerintah R.I. No. 5 Tahun 1971* 9

4. **Dr. Sondang P. Siagian**
   Pengorganisasian Aparatur Pemerintah Dalam Rangka Pembangunan Nasional 13

5. *Badan Pekerdja Badan Perentjana Pembangunan Pemerintah Daerah Chusus Ibukota Djakarta*
   Masalah Perentjanaan Kota Dan Pengendaliannja 24

6. **Maj. Djen. (T.N.I.) Slamet Danusudirdjo**
   Perentjanaan 29

7. **Dr. Buchari Zainun**
   Masalah Motivasi Dalam Pendaja - Gunaan Personil Kantor 59

8. **W. J. Waworoentoe**
   Perantjangan Daerah Dan Kota Dalam Rangka Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah 66

9. **Drs. F. X. Sudjadi M. P. A.**
   Glossary Administrasi II 74

10. **Drs. Salamun Suharjo**
   Tjatatan Bibliografi 77

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah Madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit : Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha : Djalan Veteran 10 Djakarta
Telp. 49057 49058 pes. 305

Ditjetak : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit : 0535/Per. 2/SK/Dir.P.P./SIT/1971
Tgl. 6 Maret 1971

Surat Izin Tjetak : Laksus Pangkopkamtibda
No.Kep. 026 P.C./III/1971
Tgl. 18 Maret 1971

Harga etjeran : Rp. 160,—

Administrasi Negara

Tahun ke XI/ No.5 Mei / 1971

Editorial

SEKADAR SJARAT TENTANG PENGUMPULAN DATA DALAM PERENTJANAAN PEMBANGUNAN

Tjatatan umum selama ini memberi gambaran bahwa introduksi "sesuatu jang baru" dalam masjarakat kita tak dapat merata sekali gus. Demikianlah pula halnja dengan "public administration" jang sedjak tahun lima puluhan sampai sekarang baru mulai disadari oleh masjarakat kita terutama dikota-kota besar dalam lingkungan pegawai negeri tingkat atas dan beberapa fakultas. Kesadaran ini belum pula dapat dikatakan bersifat kejakinan umum akan baiknja administrasi negeri kita jang dipermodern dengan djalan mentjangkok "public administration", sedangkan pengertian "management" telah lama ditjanangkan dalam masjarakat kita terutama oleh pihak swasta walaupun belum begitu populer setjara menjeluruh. Dalam keadaan demikian muntjul pulalah istilah "planning".

Sebagai diketahui masjarakat tidak selalu reseptif terhadap pengaruh-pengaruh luar atau terhadap masuknja gagasan-gagasan baru. Lebih-lebih bila diingat bahwa masjarakat dalam waktu singkat sulit merasakan pentingnja penerimaan dan pelaksanaan gagasan-gagasan tadi. Dalam keadaan normal, peresapan ke-tiga2 pengertian administrasi, management dan planning sejogjanja diusahakan lewat suatu teknik atau tjara pendekatan jang menjeluruh tapi sistematis, dalam arti : 1) mengenal administrasi lebih dulu, 2) kemudian mengusahakan ditjamkannja management sebagai unsur pokok daripada administrasi, dan achirnja 3) menempatkan planning pada posisi mutlak dalam keseluruhan management.

Djika dikota-kota besar walaupun dalam intensitas jang belum memenuhi kepuasan mungkin sudah ada kesadaran atas pentingnja tritunggal administrasi - management - planning, maka dikota-kota dan daerah-daerah lainnja masjarakat dewasa ini masih belum amat peka terhadap perkembangan administrasi, apalagi management, dan lebih-lebih lagi planning. Dalam keadaan demikian, mudahlah difahami betapa sulitnja mendapatkan data konkrit dan wadjar sebagai bahan perumusan planning. Pembangunan dalam

tahun-tahun Pelita jang akan datang pasti akan lebih lantjar, bila penjedia data sudah berhasil dijakinkan akan berhasilnja pembangunan melalui planning jang merumuskan data konkrit dan wadjar tadi.

Masuknja data dari Daerah ke Pusat adalah melalui saluran-saluran hierarki Daerah-Pusat. Data jang dikirimkan hendaknja merupakan fakta jang riel dan objektif jang akan dipergunakan sebagai unsur-unsur dalam perumusan perkiraan bagi planning. Meskipun planning itu telah dirumuskan sebaik-baiknja, dan karena planning itu adalah suatu "perkiraan jang direntjanakan" tidaklah heran kita bahwa dalam pelaksanaan planning tersebut akan terdjadi beberapa deviasi (penjimpangan) jang harus segera dikoreksi agar tudjuan planning dapat ditjapai menurut jang seharusnja. Timbullah pertanjaan "Bagaimana djadinja suatu planning kalau data jang merupakan unsur-unsur jang planning tersebut masih mendjadi tanda tanja ?".

Kesimpulannja ialah bahwa data jang konkrit dan wadjar adalah merupakan unsur jang mutlak bagi suatu planning jang baik. Salah satu teknik dan usaha untuk memperoleh data jang demikian ialah dengan djalan menetrapkan public administration jang baik jang mendjadi kesadaran masjarakat kita bersama terutama para petugas public administration sendiri.

POKOK - POKOK PERENTJANAAN PROJEK

oleh : J.B. Sumarlin. *)

A. UMUM

1. ARTI DAN TUDJUAN PROJEK

1.1. Suatu projek adalah unit kegiatan jang direntjanakan dan bertudjuan untuk memenuhi kebutuhan akan sesuatu barang dan / atau djasa jang diinginkan.

2. TJIRI-TJIRI POKOK PROJEK

Setiap projek ditandai oleh hal-hal jang berikut :

2.1. Tudjuannja adalah menghasilkan barang2 dan / atau djasa2 ;
2.2. Memerlukan suatu investasi modal, tenaga kerdja dan management ;
2.3. Setelah investasi tersebut dilaksanakan dan selama berlangsungnja projek tersebut memberikan kegunaan kepada masjarakat ;
2.4. Adanja biaja operasionil diatas biaja investasi.

3. TYPE-TYPE PROJEK

3.1. Projek-projek dapat digolong-golongkan menurut type barang dan djasa-djasa jang akan dihasilkan, seperti misalnja projek-projek produksi atau projek-projek prasarana. Projek-projek tersebut dapat pula digolong-golongkan menurut type milik-nja : negara, swasta atau tjampuran. Semua ini akan memerlukan sedjumlah modal phisik dan non phisik.

3.2. Berdasarkan ad. 3.1. maka projek dapat dibedakan antara 2 golongan sebagai berikut :

3.2.1. Projek jang memerlukan modal phisik jang menjangkut bangunan baru, pendirian atau instalasi daripada fasilitas2 untuk menghasilkan suatu aliran barang dan djasa-djasa selandjutnja.

3.2.2. Projek jang memerlukan modal non phisik, seperti program training, survey-survey, atau research tehnis jang dapat dilaksanakan dengan modal phisik jang telah ada.

4. TAHAP-TAHAP PENGEMBANGAN PROJEK

4.1. Pengembangan sesuatu projek biasanja terdiri dari tahap-tahap sebagai berikut :

4.1.1. **Penkonsepsian projek** : dimulai dengan penjelidikan mengenai kebutuhan untuk mana diperlukan suatu aktivitas, serta pemilihan daripada tjara-2 untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

4.1.2. **Perumusan Projek** : memuat uraian mengenai tudjuan projek serta tjara (metode) jang hendak dipilih untuk melaksanakan projek tersebut. Pemilihan tjara (metode) pelaksanaan hendaknja didasarkan atas perbandingan jang optimal antara ongkos dan hasil jang hendak diperoleh.

4.1.3. **Pengesjahan Projek** : Apabila suatu projek telah disjahkan, maka ini berarti pengesjahan untuk penggunaan sarana-sarana jang diperlukan, termasuk pembeajaan.

4.1.4. **Pembangunan Projek** : merupakan tahap dimana unsur-unsur pokok investasi dilaksanakan guna mentjapai tudjuan projek.

4.1.5. [illegible] : periode dimana projek jang bersangkutan telah mulai [illegible] barang / atau djasa.

5. PERSOALAN [illegible] DALAM [illegible] PROJEK

5.1. Persoalan2 jang sering [illegible] dalam menelaah suatu projek untuk dapat dipro

*) Deputy Ketua Bappenas Bidang Perentjanaan Moneter dan Pembiajaan.

ses ketahap-tahap selandjutnja adalah sebagai berikut :

5.1.1. menentukan siapa atau badan mana jang bertanggung djawab untuk memproses projek tersebut dari tahap satu ketahap2 selandjutnja ;

5.1.2. menentukan pilihan atas projek berdasarkan kriteria jang ada. Biasanja dibedakan antara tiga matjam kriteria : tehnis, ekonomis dan non-ekonomis;

5.1.3. penilaian biaja2 dan keuntungan atau hasil daripada projek jang bersangkutan. Biasanja menilai biaja2 daripada projek lebih muda daripada menilai keuntungan2 jang dihasilkannja, terutama untuk projek2 seperti pembuatan djalan dan projek2 prasarana lainnja ;

5.1.4. penilaian asumsi2 dasar daripada pendirian pr jek ;

5.1.5. pengetahuan atas semua alternatif untuk mewudjudkan tudjuan jang dikehendaki oleh projek.

5.2. Analisa projek dapat setjara mudah diterapkan pada tiap2 tahap tersebut diatas. Hal ini tergantung kepada tudjuan jang hendak ditjapai dengan projek tersebut. Pada dasarnja analisa projek akan memberikan bahan2 untuk menentukan pemilihan diantara projek2 jang di sulkan.

6. TJARA-TJARA MENENTUKAN PILIHAN PROJEK

6.1. Penentuan pemilihan atas sesuatu dimulai dengan menilai asumsi2 jang mendasari pengusulan / pendirian projek jang bersangkutan. Dalam hubungan ini tersedianja keterangan2 jang pokok penting dan lengkap akan lebih memudahkan tugas penentuan pilihan daripada tersedianja tehnik analisa jang setjara umum sadja.

6.2. Dalam praktek suatu projek dapat dianalisa dengan bermatjam-approach jang masing-masing berbeda2 pula aspek-aspek jang ditondjolkan.

6.2.1. **Aspek ekonomis.**

Diteliti apakah :

(a) projek jang bersangkutan merupakan projek prioritas jang tinggi dalam kerangka pembangunan ;

(b) projek jang bersangkutan dapat memberikan sumbangan jang njata terhadap pembangunan.

(c) penggunaan sumber2 physik dan keuangan jang dibutuhkan dapat dibenarkan untuk pelaksanaan projek tersebut.

6.2.2. **Aspek tehnis.**

Diteliti apakah :

(a) projek jang bersangkutan memenuhi persjaratan tehnis (engineering) jang baik ;

(b) kombinasi penggunaan peralatan physik (technical-equipment) tjukup wadjar ;

(c) tempat dan waktu mendirikan projek tersebut tidak mengalami kesulitan tehnis ;

6.2.3. **Aspek-aspek management.**

Sungguhpun sebenarnja sulit untuk setjara sistematis menilai aspek-aspek management, akan tetapi berdasarkan management jang ada mungkin dapat diperoleh keterangan ada tidaknja potensi2 management jang baik. Dalam hubungan ini perlu diteliti a.l. :

(a) apakah ada ketjenderungan bahwa management projek jang bersangkutan sangat tergantung kepada managerial skills asing ;

(b) apakah langkah2 jang perlu untuk memperbaiki/mengembangkan management projek tersebut sudah dipersiapkan ;

(c) apakah pimpinan2 management jang sekarang dapat mengambil tugas2

jang baru, jang timbul karena pendirian/perluasan projek jang bersangkutan ataukah mereka itu akan melimpahkan tugas2 jang baru tersebut kepada orang lain.

6.2.4. **Aspek Organisasi.**

Ditelaah a.l. hal-hal jang berikut :

(a) bentuk organisasi jang diperlukan untuk melaksanakan projek tersebut, (misalnja PT, Pesero, Perum dan Perdjan) ;

(b) sarang2 organisasi jang diperlukan untuk pelaksanaan projek selandjutnja (misalnja, fasilitas physik, nonphysik).

(c) matjam-matjam pengawasan-pengawasan intern jang akan dipergunakan.

(d) ada tidaknja serta tjukup tidaknja rentjana training dalam rangka pembinaan organisasi projek tersebut.

6.2.5. **Aspek Komersiil.**

Diteliti a.l.

(a) apakah sudah ada prosedure jang tjukup untuk mengatur pembelian barang2 dan djasa2 jang dipergunakan untuk projek tersebut ;

(b) apakah ongkos2 pembelian barang2 tersebut tidak terlalu tinggi/rendah.

6.2.6. **Aspek Keuangan.**

(a) Untuk projek2 jang sifatnja menghasilkan sesuatu jang sifatnja komersiil, maka masalah pokok jang perlu ditelaah ialah berapa besarnja rentabilitas daripada projek tersebut apabila projek sudah berdjalan (inoperation) ;

(b) Pada dasarnja semua projek harus memperhitungkan sumber2 pembiajaan jaitu : tjukup tidaknja sumber2 pembiajaan tersebut untuk pendirian serta pemeliharaan projek2 tersebut.

7. ANALISA KWANTITATIF PROJEK-PROJEK

7.1. Beberapa projek lebih mudah untuk dinilai setjara kwantitatif daripada projek-2 jang lain. Akan tetapi bilamana tjara2 jang memungkinkan untuk penilaian kwantitatif tersebut tidak terdapat maka umumnja penilaian projek didasarkan atas pertimbangan2 perseorangan dan pengalaman. Perlu ditjatat disini bahwa pada dasarnja tidak ada tjara pengudjian/test jang sempurna untuk menilai projek2 jang diusulkan/akan didirikan. Akan tetapi tugas pokok daripada bermatjam-matjam tjara pengudjian (test) mengenai projek adalah membantu kita didalam mengambil keputusan jang lebih rationil.

7.2. Dibawah ini disadjikan ber-matjam2 pengudjian (test) jang biasanja dipergunakan untuk menjeleksi projek.

7.2.1. **Pengudjian Ekonomis.**

Mentjakup antara lain :

(a) besarnja rentabilitas projek ;

(b) nilai netto sekarang daripada rentabilitas projek ;

(c) perbandingan antara biaja dan hasil projek ;

(d) pengaruh sosial daripada investasi projek tersebut ;

(e) pengaruhnja terhadap penerimaan devisa.

7.2.2. **Pengudjian Tehnis.**

Mentjakup antara lain :

(a) besarnja produksi jang dapat dihasilkan oleh satu unit kapital ;

(b) biaja per unit produksi menurut bermatjam2 skala produksi.

7.2.3. **Pengudjian Komersiil.**

Mentjakup antara lain :

(a) Effisiensi dari pada organisasi dilihat dari segi kemungkinan organisasi tersebut untuk menghasilkan keuntungan ;

(b) Masalah penjelidikan pemasaran barang2 jang dihasilkan oleh projek jang bersangkutan.

7.2.4. **Pengudjian Finansiil.**

Mentjakup antara lain :

(a) Rentjana pengeluaran uang setjara terperintji menurut waktu dan matjam penggunaannja (cash flow) ;

(b) Perbandingan antara kekajaan dan hutang (chusus untuk projek2 jang akan diperluas) ;

(c) Skala pembajaran hutang-hutang ;

(d) Perbandingan kekajaan sendiri dan hutang2/kewadjiban2 pada pihak ketiga.

7.3. Hasil pengudjian terhadap projek2 jang diusulkan tersebut diatas dapat disimpulkan dalam bermatjam-matjam kemungkinan jang berikut :

7.3.1. Ditolak sama sekali ;

7.3.2. Ditunda untuk dipertimbangkan lebih landjut ;

7.3.3. Dirobah tudjuan2 projeknja atau tjara2 pelaksanaan projeknja ;

7.3.4. Ditunda pelaksanaan projeknja untuk waktu tertentu ;

7.3.5. Segera dilaksanakan ;

7.3.6 Projek jang diusulkan diperluas kegiatannja.

B. PROSES PENGEMBANGAN PROJEK-PROJEK PEMBANGUNAN

1. Pengantar

Pada dasarnja tahap2 pengembangan projek-projek pembangunan adalah sebagai berikut : pengusulan projek, perumusan dan pengesjahan projek, persiapan pelaksanaan projek, pelaksanaan projek, dan penilaian projek (project review).

2. Pengusulan projek

Setjara bertahap hal ini dikerdjakan oleh Departemen/Lembaga non departemental, kegiatan mana meliputi a.l. :

2.1. penjelidikan mengenai kebutuhan akan sesuatu projek oleh departemen/lembaga non-departemen ;

2.2. Departemen/lembaga non-departemen menilai projek tersebut dan untuk selandjutnja disampaikan ke Bappenas ;
(lihat lampiran 1).

2.3. Bappenas menilai usul projek dari departemen/non-departemen ;

2.4. Persetudjuan dalam prinsip oleh Bappenas disertai saran2 untuk departemen jang bersangkutan. Dalam hubungan ini Bappenas dapat menjarankan kepada departemen jang bersangkutan untuk mengadakan feasibility study bagi projek2 jang telah disetudjui didalam prinsip tersebut.

3. Perumusan dan Pengesahan Projek

Didalam tahap ini kegiatan meliputi :

3.1. Departemen memerintji lebih landjut dan sekaligus mengadakan economic and

engineering feasibility studies ;

3.2. Usul projek jang telah diperintji tersebut disampaikan kepada Bappenas ;

3.3. Bappenas menilai usul projek tersebut dan bilamana perlu mengadakan perobahan2 ;

3.4. Pengesahan atas usul projek tersebut oleh Bappenas jang disertai dengan tjatatan mengenai kemungkinan matjam sumber pembiajaannja.

4. PERSIAPAN PELAKSANAAN PROJEK :

4.1. Departemen2 dan lembaga2 non-departemental bertanggung-djawab untuk pelaksanaan projek. Untuk itu disusun perentjanaan pelaksanaan operasionil.

4.2. Disamping ad 4.1 diperlukan pula langkah2 untuk memperoleh **pembiajaan melalui Anggaran** sebagai berikut :

4.2.1. Untuk pelaksanaan rentjana tahunan departemen menjusun D.I.P. untuk tahun fiskal berikutnja (lihat lampiran 2).

4.2.2. D.I.P. jang disjahkan oleh Bappenas dan Departemen Keuangan untuk selandjutnja memperoleh pembiajaan.

4.3. Tahap-tahap **Pembiajaan projek melalui Perbankan** adalah sebagai berikut :

4.3.1. Bappenas menjusun skala prioritas bidang2 untuk dilaksanakan pembiajaannja melalui perbankan.

4.3.2. Dana pembiajaan projek2 melalui perbankan disediakan dari sumber2 sebagai berikut :

(a) dana2 bank2 jang bersangkutan ;
(b) dana2 dari Bank Indonesia ;
(c) dana2 dari Anggaran.

4.3.3. Pedoman penggunaan dana tersebut disusun oleh Bank Indonesia dengan persetudjuan Ketua Bappenas dan Menteri Keuangan. Satu sama lain dimaksudkan agar pengarahan penggunaan dana2 tersebut tidak menjimpang dari sektor/projek-projek jang diprioritaskan oleh Pemerintah.

4.3.4. Departemen memberikan petundjuk2 kepada perusahaan2 dalam bidang pembinaannja mengenai tjara2 memperoleh kredit investasi sesuai dengan ketentuan-ketentuan jang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

4.4. Langkah-langkah jang berhubungan dengan persiapan pelaksanaan projek-projek jang dibiajai melalui anggaran, sekaligus bersamaan dengan langkah-langkah jang djuga harus diambil untuk memperoleh pembiajaan projek-projek melalui bantuan luar negeri.

4.5. Langkah-langkah untuk memperoleh **pembiajaan projek melalui bantuan Luar Negeri** adalah sebagai berikut :

4.5.1. Departemen menjampaikan usul projek2 kepada Bappenas untuk pembiajaan dengan bantuan luar negeri.

4.5.2. Bappenas menjampaikan daftar projek2 jang telah disetudjui kepada pemerintah Asing atau lembaga internasional jang kiranja mempunjai minat untuk itu.

4.5.3. Departemen dengan bekerdja sama dengan Bappenas dan tjalon kreditor jang bersangkutan mengusahakan feasibility study jang diperlukan.

REPUBLIK INDONESIA

MENTERI KEUANGAN

DJAKARTA, 7 Djanuari 1971.

No : B-14/MK/I/1/1971.
Lampiran : 1 (satu)
Perihal : Petundjuk pengisian D.I.P. 1971/72.

KEPADA

1. Jth. Para Ketua Lembaga Negara Tertinggi
2. Jth. Para Menteri Kabinet Pembangunan
3. Jth. Sdr. Sekretaris Negara

di

DJAKARTA.

Bersama ini kami sampaikan "Petundjuk pengisian D.I.P. 1971/72" , untuk dipergunakan sebagai pedoman oleh para petugas Lembaga/Departemen Saudara dalam mengisi D.I.P.

Agar penelitian/pengolahan D.I.P. tersebut dapat lantjar dilakukan oleh team pengolah jang terdiri dari para petugas Direktorat Djenderal Anggaran dan BAPPENAS, kami minta supaja petundjuk jang disampaikan ini, benar2 dipeladjari dan diperhatikan oleh Lembaga/Departemen Saudara, sebelum pengisian D.I.P. dilakukan.

Selandjutnja kami minta perhatian Saudara, bahwa penjerahan D.I.P . kepada Direktorat Djenderal Anggaran hendaknja sudah dimulai pada awal bulan ini dan D.I.P. jang terachir hendaknja sudah masuk paling lambat tanggal 31 Djanuari 1971.

MENTERI KEUANGAN,

t.t.d.

ALI WARDHANA

TEMBUSAN :

1. Jth. Sdr. Menteri Negara Pengawasan Operasionil Pembangunan.
2. Jth. Sdr. Ketua BAPPENAS.
3. Jth. Para SEKDJEN. dan DIRDJEN/IRDJEN.
4. Sdr. Sekretaris Pengendalian Operasionil Pembangunan (Bina Graha).
5. Para Kepala Biro Perentjanaan masing2 Lembaga Negara/Departemen.

PETUNDJUK PENGISIAN D.I.P. 1971 / 72

I. U M U M

No. Code Projek : Diisi sesuai dengan perintjian A.P.B.N. 1971/72.
B i d a n g : - s . d . a . -
S e k t o r : - s . d . a . -
Sub - Sektor : - s . d . a . -
P r o g r a m : - s . d . a . -
Dept./Lembaga : Nama Departemen/Lembaga jang bertanggung djawab atas projek tersebut.

1) Nama Projek : Diisi sesuai dengan perintjian A.P.B.N. 1971/72.

2) Lokasi/Tempat Projek : a. Djika projek merupakan gabungan dari bagian2 projek jang tersebar tempat fisiknja, maka diisi dengan nama Propinsi/Daerah Tingkat Satu.

b. Djika projek merupakan gabungan dari bagian2 projek jang terkumpul disuatu tempat, maka diisi dengan nama tempat tersebut.

c. Djika projek bukan merupakan gabungan, maka diisi dengan nama tempat dimana projek berada.

3). Pimpinan Projek : Pemimpin Projek adalah pedjabat jang bertanggung-djawab langsung atas pelaksanaan projek jang mempunjai lokasi/tempat projek seperti diterangkan dalam angka 2 a, b atau c. Oleh karena itu Pimpinan projek hendaklah seorang pedjabat jang berkedudukan dilokasi/tempat projek tersebut atau se-kurang2-nja dekat dari tempat tersebut.

4) Bendaharawan Projek : Bendaharawan Projek adalah pedjabat comptabel seperti dimaksud dalam I.C.W. Tempat kedudukan bendaharawan tersebut hendaklah sama dengan tempat kedudukan Pimpinan Projek seperti diuraikan pada angka 3 diatas.

5) Uraian fisik : a. Diisi dengan mentjoret jang tidak diperlukan. Pentjoretan/pengisian tersebut mempunjai hubungan dengan angka 5 b (kegiatan dan target 1971/72).

Tjontoh : Seandainja project design diisi "belum ada", maka dengan sendirinja kegiatan dan target 1971/72 akan mempunjai isi a.l. kegiatan pembuatan project design (dalam hal project design itu diperlukan untuk pelaksanaannja).

b. Diisi dengan singkat :

(1) **tudjuan** dari projek.

(2) **target2** jang akan ditjapai pada tahun 1971/72 setjara **kwantitatip** dan **kwalitatip**, seperti :

i. Dalam pembangunan fisik, targetnja dapat berupa a.l. km. djalan, m2 ruangan/bangunan gedung, km. saluran, ha. penghidjauan dsb.nja.

ii. Dalam pembangunan non- fisik, targetnja dapat berupa a.l. banjak orang jang diupgrade, data jang akan diperoleh dalam hal survey/penelitian, dsb.nja.

(3) **Kegiatan2** jang akan dilakukan dalam tahun 1971/72 untuk mentjapai target tersebut (kegiatan-kegiatan tersebut diperintji dalam halaman 5 formulir D.I.P.)

6) (a) Diisi baris ke-1.
Baris ke-2 dan baris ke-3 tidak perlu diisi.

(b) Diisi sesuai dengan perintjian anggaran belandja negara pembangunan 1971/1972.

7) Dalam hal2 projek2 jang mendapat bantuan projek/tehnis,harap angka 7 (a) diisi sbb. :

(1) djumlah dalam dollar dari L/C jang akan dibuka tahun 1971/1972 dan

(2) nilai dalam dollar dari barang2 bantuan projek/tehnis jang datang dalam tahun 1971/1972 (termasuk barang2 jang L/C-nja dibuka dalam tahun2 jang lalu).

Angka 7 (b) diisi dari negara mana atau Badan Internasional mana bantuan projek/tehnis dalam angka 7 a akan diterima.

8) Diisi dengan djumlah biaja seluruhnja mulai dari biaja permulaan sampai projek selesai sepenuhnja.

9) a. Diisi dan mulai projek itu mendapat biaja dari Anggaran Belandja Negara Pembangunan.

b. Diisi dengan tanggal rentjana pisik projek itu selesai pelaksanaannja.

10) Djika projek bersangkutan adalah projek landjutan, maka harus dinjatakan nama projek tersebut (dalam tahun anggaran 1970/71 beserta No. code anggaran 1970/71.

II. PERINTJIAN PENGELUARAN MENURUT BAGIAN2 PROJEK 1970/71 dan 1971/72

Pendjelasan umum : Dalam Anggaran Pembangunan 1971/72 terdapat tiga matjam projek, jakni :

a. projek jang baru dimulai pada tahun anggaran 1971/72 :

a. (1) projek jang merupakan kumpulan dari bagian2 projek, kegiatan2, pekerdjaan pada suatu lokasi tertentu ;

a. (2) projek jang merupakan gabungan/kumpulan dari bagian2 projek baru jang tersebar pada beberapa lokasi dalam satu Daerah Tingkat I;

b. projek landjutan jang berupa penerusan dari projek 1970/71 :

b. (1) projek dalam anggaran 1970/71 jang merupakan kumpulan dari bagian2 projek, kegiatan2, pekerdjaan2 pada suatu lokasi tertentu (misalnja projek Gedung MPR/DPR, projek2 lapangan terbang dll) ;

b. (2) projek jang merupakan gabungan/kumpulan dari bagian2 projek pada anggaran 1970/71 jang tersebar diberbagai lokasi dalam suatu Daerah Tingkat I ;

c. projek landjutan dari projek 1970/71 seperti tertera dalam b (1) dan b (2) didalam mana terdapat bagian atau beberapa bagian projek baru.

ruang 1 : **Bagian-bagian projek :**

a. Ruang ini hendaklah diisi, sepandjang mengenai projek a (1) dan b (1) (projek2 besar) dengan bagian2 utama dari kegiatan pekerdjaan.

Misalnja : Projek Pembangunan Serba-guna sungai A. Bagian projeknja adalah a.l. cofferdam, maindam, pembangkit tenaga listrik, saluran irigasi dsb.-nja.

b. Ruang ini hendaklah diisi, sepandjang mengenai projek jang tersebar diberbagai lokasi dalam satu Daerah Tingkat I (a (2), b (2) dan c), dengan bagian2 projek seperti jang dipergunakan dalam anggaran pembangunan tahun 1970/71, misalnja tiap lokasi didjadikan satu bagian projek.

ruang 2 : **No. Kode Anggaran 1970/71**) Diisi sesuai dengan perintjian Anggaran Negara Pembangunan 1970/71.

ruang 3 : **Anggaran 1970/71 (termasuk Anggaran tambahan)**)

ruang 4 : **Pengeluaran sampai achir 1970/71**) Tidak perlu diisi.

ruang 5 : **Sisa Anggaran 1970/71**)

ruang 6 : **Anggaran 1971/72** — Diisi untuk tiap2 bagian projek.

ruang 7 : **Keterangan** — Diisi bilamana perlu.

III. PERINTJIAN PENGELUARAN MENURUT DJENIS PENGELUARAN 1971/72

ruang 1 : **Bagian2 Projek** : Harap diisi kebawah sesuai dengan Tabel II ruang 1.

Pendjelasan Umum : untuk pengisian ruang 2 s/d 11 :

Pada umumnja tingkat pekerdjaan pada suatu projek dapat dibagi tiga, jakni : a. pekerdjaan persiapan (survey dan perentjanaan)

b. pekerdjaan pelaksanaan

c. pekerdjaan pengawasan/bimbingan pelaksanaan (directievoering).

Segala djenis pengeluaran jang termasuk dalam persiapan projek (survey dan perentjanaan) sepandjang diborongkan tjukup dinjatakan dalam suatu djumlah didalam ruang 2. Djika dilaksanakan sendiri, maka pekerdjaan persiapan projek merupakan suatu **bagian projek** dan pengeluaran jang diperlukan harus diperintji sesuai dengan djenis2 tertera dalam ruang 3 sampai dengan 11.

Pelaksanaan projek, sepandjang dilaksanakan sendiri , diperintji dalam djenis2 pengeluaran jang tertera dalam ruang 3 sampai dengan 11, ketjuali biaja konstruksi (ruang 9) mendjadi nihil.

Dalam tabel ini pekerdjaan pengawasan/bimbingan pelaksanaan projek (directievoering) disatukan dengan pelaksanaan projek. Oleh karena itu dalam perintjian djenis2 pengeluaran dalam ruang 3 sampai dengan 11 hendaklah telah termasuk biaja pelaksanaan dan biaja pengawasan/bimbingan projek.

Dalam hal pelaksanaan projek dilakukan oleh pihakketiga, maka semua biaja2 jang diborongkan (kontrak) ditjantumkan dalam satu djumlah dalam ruang biaja konstruksi (ruang 9);
sedangkan biaja pengawasan/bimbingan pelaksanaan projek diperintji menurut djenis pengeluaran dalam ruang 3, 5, 6 , 7, 8 - dan 10.

Dalam hal projek non-fisik, termasuk projek research, dan survey, biajanja harus diperintji menurut djenis pengeluaran jang tertera dalam ruang 2 sampai dengan ruang 11.

ruang 2 : **Pengeluaran Persiapan2 Projek (survey dan perentjanaan)** : Diisi dengan dengan biaja jang mentjakup semua pengeluaran jang diperlukan untuk persiapan projek, a. biaja2 untuk eksplorasi , survey, market research, feasibility studies, consulting services, legal costs, perentjanaan dan design ,

sepandjang **diborongkan**. Pembelian peralatan dan kendaraan tidak termasuk dalam ruang ini.

Ruang 3 : **Gadji & Upah** :

Diisi untuk gadji dan upah jang dikeluarkan, djika projek dilaksanakan sendiri (termasuk pelaksanaan sendiri dari persiapan projek) dan untuk gadji dan upah bagi biaja pengawasan/ bimbingan djika projek itu dilaksanakan oleh pihak ketiga (pemborong). Dalam djenis pengeluaran ini termasuk pula biaja2 honorarium, vakasi, djaminan sosial dan kesedjahteraan. Dalam tabel 6 supaja didjelaskan djumlah pegawai/karyawan jang diperlukan dan gadji/upah jang dihitung dengan menundjuk dasar/peraturan gadji/upah jang dipergunakan.

Ruang 4 : **T a n a h** :

Memuat djumlah jang diperlukan untuk pembelian, penjewaan penjelesaian balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pemagaran, pengamanan, pengeringan, perataan dan pengeluaran-pengeluaran lain jang berhubungan dengan itu.

Ruang 5 : **Bahan - bahan** :

Memuat djumlah biaja untuk memperoleh bahan2 (jang habis dipakai) jang diperlukan dalam pelaksanaan projek jang dikerdjakan sendiri. Apabila pekerdjaan dilaksanakan oleh pemborong , tetapi bahan2 disediakan oleh projek, maka biaja untuk memperoleh bahan2 tersebut dimasukkan dalam ruang ini jang dikerdjakan oleh pihak ketiga (pemborong).
Dalam tabel 6 diperintji dengan ringkas bahan2 jang diperlukan serta djumlah biajanja, dan apakah diimport ataukah dibeli didalam negeri.

Ruang 6 : **Peralatan & Mesin2** :

Memuat djumlah biaja untuk memperoleh alat2 dan mesin2 jang dipergunakan dalam pelaksanaan projek jang dikerdjakan sendiri.
Apabila pekerdjaan dilaksanakan oleh pemborong, tetapi peralatan dan mesin2 disediakan oleh projek, maka biaja untuk memperoleh peralatan dan mesin2 tersebut dimasukkan dalam ruang ini.
Dalam tabel 6 diperintji djumlah dan matjam peralatan/mesin jang diperlukan serta djumlah biajanja, dan apakah diimport ataukah dibeli didalam negeri.

Ruang 7 : **Biaja Pengangkutan (termasuk handling cost)**

Memuat djumlah biaja jang diperlukan untuk ongkos pengangkutan lokal (termasuk handling cost) dari bahan : peralatan dan mesin2 jang digunakan dalam pelaksanaan projek jang dikerdjakan sendiri. Apabila pekerdjaan dilaksanakan oleh pemborong , tetapi bahan2, peralatan dan mesin2 disediakan oleh projek,maka biaja pengangkutan untuk itu dimasukkan dalam ruang ini.

Ruang 8 : **Biaja Perdjalanan** :

Memuat djumlah biaja jang diperlukan untuk perdjalanan dinas jang diperlukan dalam pelaksanaan projek.
Dalam tabel 6 diperintji djumlah petugas projek jang akan melakukan perdjalanan, djumlah perdjalanan, lamanja dalam perdjalanan, tempat tudjuan disertai perkiraan djumlah biaja jang diperlukan.

Ruang 9 : **Biaja konstruksi**

a. Memuat biaja jang diborongkan/dikontrakkan, djika projek sebagian atau seluruhnja dilaksanakan oleh pihak ketiga.

b. Disamping mengisi ruangan ini harap pada tabel 6 formulir D.I.P. (Tjatatan) diuraikan setjara terperintji matjam pekerdjaan jang akan diborongkan meliputi djumlahnja, harga kesatuannja dan lain2 keterangan mengenai pekerdjaan jang diborongkan tersebut.

Ruang 10: **Lain2 pengeluaran** : Memuat biaja lain jang tidak dapat digolongkan dalam salah satu djenis pengeluaran diatas.
Dalam tabel 6 diperintji lebih landjut.

Ruang 11: **Bea masuk dan padjak** : Memuat semua bea masuk dan padjak jang diperlukan untuk pelaksanaan projek.

Ruang 12: **T j u k u p d j e l a s.**

Ruang 13: Diisi bila diperlukan.

IV. PERINTJIAN PENGELUARAN PROJEK 1970/71 MENURUT KBN/KPBN

Ruang 1 : **Bagian2 Projek** : Lihat pendjelasan Tabel II ruang 1.

Ruang 2 : K.B.N./K.P.B.N. :Diisi untuk tiap2 Bagian Projek, nama tempat dari KBN/KPBN jang akan melaksanakan pembiajaan Bagian Projek bersangkutan.

Ruang 3, 4, 5, dan 6 : Sebutkan djumlah perkiraan biaja jang diperlukan untuk masing2 triwulan dari tiap2 Bagian Projek .

Ruang 7 : **Djumlah** : Djumlah ini jang merupakan djumlah dari ruang 3, 4, 5, dan 6 harus sama dengan djumlah jang tertera dalam tabel III ruang 12 atau Tabel II ruang 6 untuk masing2 Bagian Projek.

Djumlah vertikal Djumlah dalam ruang 3 harus sama dengan djumlah triwulan I dalam Tabel III ruang 2.

ruang 3, 4, 5, 6 dan 7 : Begitu pula djumlah dalam ruang 4, 5, 6 harus masing2 sama dengan djumlah triwulan jang bersangkutan dalam Tabel III.

V. PERINTJIAN POKOK KEGIATAN DAN TARGET JANG AKAN DITJAPAI DALAM TAHUN ANGGARAN 1971/72

Dalam halaman ini diuraikan lebih terperintji per-triwulan target2 dan kegiatan2 jang setjara ringkas telah disebutkan dalam Bagian I Umum angka 5 a dan b.

VI. T J A T A T A N :

(1) Apabila ada pekerdjaan jang diborongkan, harap dalam ruang tjatatan ini diuraikan setjara terperintji matjam pekerdjaan jang akan diborongkan, djumlahnja,harga kesatuannja dan lain2 keterangan mengenai pekerdjaan jang diborongkan tersebut.

(2) Apabila ada projek jang memperoleh bantuan luar negeri harap dalam ruang tjatatan ini diuraikan perintjian biaja rupiah dengan disertai djadwal waktu (menurut triwulan) dbb :

(a) Pembiajaan untuk persiapan, pekerdjaan2 dasar dan pembelian / persiapan tanah.

(b) Pembiajaan untuk barang2/djasa2 dari bantuan luar negeri meliputi :

- biaja L/C, djasa importir,
- biaja barang2 dipelabuhan dan
- ongkos angkut ketempat projek.

(c) Biaja rupiah lainnja hingga projek selesai.

(3) Dalam hal projek2 survey/research supaja diikutsertakan Universitas dan Lembaga2 research dan ilmu pengetahuan seperti Lipi, Batan, dll, sesuai dengan kebidjaksanaan Pemerintah jang telah digariskan. Untuk itu supaja ditjantumkan nama Universitas/Lembaga ilmu pengetahuan mana jang akan dipergunakan dan djumlah biaja untuk keperluan penelitian tersebut.

(4) Disamping hal tersebut diatas ruangan ini disediakan untuk pendjelasan tambahan bila dianggap perlu, untuk memudahkan penilaian, penelitian dan pelaksanaan projek bersangkutan.

PENANDA TANGANAN DAFTAR ISIAN PROJEK

Penanda tanganan Daftar Isian Projek dilakukan oleh Menteri/Ketua Lembaga atau atas nama beliau oleh Sekretaris Djenderal atau pedjabat jang dikuasakan dan jang berkedudukan setingkat dengan Direktur Djenderal.

DAFTAR ISIAN SEMENTARA PROJEK2 JANG DIUSULKAN

I. Diisi Departemen Jang Bersangkutan.

1. Nama Departemen
2. Nama Projek
3. Letak Projek
4. Tudjuan Projek
5. Sifat Projek
6. Waktu Penjelesaian Projek
7. Perkiraan Biaja Projek
8. Tingkat Persiapan Projek
9. Permasalahan Penting
   Jang Perlu Dipetjahkan

II. Diisi Bappenas.

1. Penilaian Umum

2. Permasalahan Penting Jang Perlu Dipetjahkan Sebelum Dapat Diberikan Persetudjuan Resmi

LAMPIRAN II

No. Code Projek : ....
Bidang : ....
Sektor : ....

DAFTAR ISIAN PROJEK (D.I.P.)

1971 / 1972

I. U M U M

Sub Sektor : ....
Program : ....
Departemen / : ....
Lembaga : ....

1. Nama Projek : ....
2. Lokasi/Tempat Projek: ....
3. Pimpinan Projek : ....
   Nama : ....
   Djabatan : ....
   Alamat : ....
   No. dan tgl. S.K. : ....
4. Bendaharawan Projek : ....
   Nama : ....
   Djabatan : ....
   Alamat : ....
   No. dan tgl. S.K. : ....
5. Uraian fisik mengenai projek :
   (a) Persiapan2 Projek : (djawab sudah ada atau / belum ada)
      1. Survey : sudah ada/belum ada
      2. Feasibility studies: sudah ada/belum ada
      3. Projek design : sudah ada/belum ada
      4. Rentjana operasi : sudah ada/belum ada
   (b) Uraian mengenai target dan kegiatan 1971/72 :

6. (a) Anggaran 1970/71: D.I.P.1970/71 = Rp. ....
   Perkiraan pengeluaran per 31/3-1971 = Rp. ....
   Perkiraan sisa Anggaran 1970/71 = Rp. ....
   (b) Anggaran 1971/72 = Rp. ....
7. (a) Bantuan projek/tehnis : US $ ....
   (b) Dari Negara/Badan Internasional : ....
8. Biaja sampai projek selesai sepenuhnja Rp. ....
9. (a) tgl. mulai projek : ....
   (b) Perkiraan tgl. projek selesai sepenuhnja ....
10. Projek baru ataukah landjutan 1970/71 (tjoret jang tidak perlu) :
    (a) Projek baru 1971/72
    (b) Landjutan Projek 1970/71

Nama Projek 1970/71	No. Code Anggaran 1970/71
....	....
....	....
....	....

III. PERINTJIAN PENGELUARAN MENURUT DJENIS PENGELUARAN 1971/72

(Ribuan Rupiah)

Djenis pengeluaran / Bagian2 Projek	Pengeluaran Persiapan Projek (survey & Perentjanaan)	Gadji & Uapah	Tanah	Bahan2	Peralatan & mesin2 *)	Biaja pengangkutan lokal (termasuk handling cost)	Biaja perdjalanan	Biaja kon-truksi	Lain2 Pengeluaran	Bea masuk dan padjak2	Djumlah anggaran 1971/72	Keterangan
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Djumlah												
Triwulan I												
" II												
" III												
" IV												

*) bila ex impor = nilai cif

VI. T J A T A T A N

a.1. URAIAN KEGIATAN DAN PERINTJIAN BIAJA TABEL III

terdiri atas ..... lembar *)

*) tiap lembar landjutan supaja ditandatangani dan dibubuhi stempel oleh jang berwenang pada Departemen/Lembaga.

Menteri/Ketua Lembaga ....

Diisi di Djakarta, tanggal 1971

(......................)

II. PERINTJIAN PENGELUARAN MENURUT BAGIAN2 PROJEK 1970/71 dan 1971/72

(Ribuan Rupiah)

Bagian2 Projek	No. Kode Anggaran 1970/71	Anggaran 1970/71 termasuk Anggaran Tambahan	Perkiraan Pengeluaran sampai achir 1970/71	Perkiraan sisa Anggaran 1970/71 (3) - (4)	Anggaran 1971/72	Keterangan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D j u m l a h						

Daftar isian sementara ini disusun untuk memperoleh keterangan tentang projek2 jang sudah dipertimbangkan dengan sungguh2 oleh Departemen2. Selain itu daftar isian sementara ini akan memungkinkan Bappenas untuk memberikan penilaian sementara apakah projek2 jang diusulkan itu konsisten dengan tudjuan dan prioritas Rentjana Pembangunan Lima Tahun. Achirnja daftar isian sementara ini akan memungkinkan tertjapainja persetudjuan tentang pemetjahan permasalahan2 pokok sebelum projek2 jang diusulkan itu dapat dipertimbangkan untuk memperoleh persetudjuan resmi.

Keterangan2 mengenai projek2 jang diusulkan ini hendaknja diberikan setjara singkat, tidak terperintji, tetapi tjukup lengkap.

Bila sudah dilakukan penjelidikan dari projek2 jang diusulkan itu, maka bahan2 keterangan jang terperintji jang sudah tersedia itu hendak - nja dilampirkan pada daftar isian sementara ini.

Perkiraan biaja projek jang diusulkan dinjatakan baik berupa biaja total maupun diperintji dalam komponen biaja dalam rupiah dan dalam komponen biaja dalam devisa. Komponen biaja dalam devisa dinjatakan dalam dollar US dengan kurs Rp. 378 per dollar US.

Mengenai tingkat persiapan projek hendaknja ditundjukkan sifat dan tingkat kemadjuan penjelidikan2 jang sedang atau sudah didjalankan, ataupun sifat penjelidikan jang telah direntjanakan untuk didjalankan.

REORGANISASI LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NO 5 TAHUN 1971
TENTANG
PENTJABUTAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 30 TAHUN
1957 (LEMBARAN NEGARA TAHUN 1957 NOMOR 74) TENTANG
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa dalam rangka pembangunan administrasi Negara jang diperlukan bagi pelaksanaan tugas-tugas Negara dewasa ini dipandang perlu untuk menindjau kembali Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 74) tentang Lembaga Administrasi Negara, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan.

Mengingat : 1. Pasal 5 ajat (2) Undang-undang Dasar 1945 ;

2. Ketetapan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Nomor XX/ MPRS/1966.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PENTJABUTAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 30 TAHUN 1957 (LEMBARAN NEGARA TAHUN 1957 NOMOR 74) TENTANG LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA.

Pasal 1

Mentjabut Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 74) tentang Lembaga Administrasi Negara

Pasal 2

Segala sesuatu mengenai Lembaga Administrasi Negara diatur lebih landjut dengan keputusan Presiden.

Pasal 3

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaja setiap orang dapat mengetahuinja, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

DITETAPKAN DI DJAKARTA
PADA TANGGAL 8 Pebruari 1971
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
SOEHARTO
Djenderal T.N.I.

DIUNDANGKAN DI DJAKARTA
PADA TANGGAL 8 PEBRUARI 1971
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
ALAMSJAH
Major Djenderal T.N.I.

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1971 NOMOR 5.

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 1971.

TENTANG
ORGANISASI LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1971 dan berhubung dengan perkembangan tugas Lembaga Administrasi Negara dalam rangka penjempurnaan Aparatur Negara serta administrasinja, dianggap perlu untuk menindjau kembali organisasi Lembaga Administrasi Negara sebagaimana diatur dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 283/M.P./1957, tanggal 27 Agustus 1957.

Mengingat : 1. Pasal 4 ajat (1) Undang-undang Dasar 1945 ;

2. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1971 ;

3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 183 Tahun 1968 ;

M E M U T U S K A N :

Mentjabut : Keputusan Perdana Men··ri Republik Indonesia Nomor 283/P.M/1957 tanggal 27 Agustus 1957.

Menetapkan : KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG ORGANISASI LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA.

B A B I
KEDUDUKAN, FUNGSI DAN TUGAS

Pasal 1

Lembaga Administrasi Negara jang selandjutnja dalam Keputusan ini disebut Lem·aga, adalah sebuah Badan Pusat jang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggungdjawab kepada Presiden.

Pasal 2

Lembaga mempunjai fungsi membantu Presiden dalam menjempurnakan, memelihara, meningkatkan dan mengembangkan daja guna dan hasil guna administrasi negara sehingga tertjapai kelantjaran djalannja Pemerintahan dalam arti jang seluas-luasnja.

Pasal 3

Untuk dapat menjelenggarakan fungsinja, Lembaga mempunjai tugas sebagai berikut :

a. menjampaikan pertimbangan-pertimbangan dari segi ilmiah pada Presiden mengenai penjempurnaan pembagian tugas struktur organisasi dan tata-kerdja Departemen-departemen dan Badan-badan Pemerintah lainnja.

b. merentjanakan dan menjelenggarakan kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan administrasi Negara,

c. merentjanakan dan menjelenggarakan kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan bagi pegawai Negeri, termasuk memberi petundjuk serta melakukan pengawasan atas penjelenggaraan pendidikan dan latihan dalam lingkungan Departemen-departemen dan Badan-badan Pemerintah lainnja,

d. memberikan pertimbangan-pertimbangan dibidang administrasi Negara kepada Instansi-instansi Pemerintahan dan Instansi-instansi lainnja jang

memerlukan dan dipandang perlu oleh Lembaga,

e. menjelenggarakan hubungan dan kerdja sama dibidang administrasi Negara dengan Instansi-instansi didalam maupun diluar negeri, sesuai dengan kebidjaksanaan Pemerintah dan menurut peraturan-peraturan jang berlaku,

f. memperkembangkan serta memadjukan ilmu administrasi Negara di Indonesia termasuk dalam hal ini mengeluarkan buku-buku pedoman jang bersifat technis-administratif Pemerintahan.

BAB II

SUSUNAN TATA KERDJA

Pasal 4

Susunan Lembaga terdiri dari :

a. Ketua Lembaga.
b. Deputy-deputy Ketua.
c. Sekretariat Lembaga.
d. Staf Ahli dan
e. Perwakilan-perwakilan Lembaga di Daerah-daerah.

Pasal 5

(1). Ketua Lembaga dalam melaksanakan tugasnja bertanggung djawab langsung kepada Presiden.

(2). Apabila Ketua Lembaga berhalangan, ditundjuk salah seorang Deputy Ketua untuk mewakilinja.

Pasal 6

(1). Deputy-deputy Ketua merupakan unsur pelaksana dan terdiri atas :

a. Deputy Ketua Urusan Pendidikan dan Latihan jang bertugas untuk mengkoordinir kegiatan-kegiatan dibidang pendidikan dan latihan jang diselenggarakan oleh Pusat Pendidikan dan Latihan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi dan Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi.

b. Deputy Ketua Urusan Penelitian dan Pengembangan jang bertugas untuk mengkoordinir kegiatan-kegiatan dibidang penelitian dan pengembangan jang meliputi Organisasi & Metode (O & M) Perpustakaan dan Dokumentasi.

(2). Tiap-tiap Deputy Ketua membawahi Pusat-pusat atau Sekolah-sekolah jaitu :

a. Deputy Ketua Urusan Pendidikan dan Latihan membawahi :

1. Pusat Pendidikan dan Latihan.
2. Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (S.T.I.A.).
3. Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA).

b. Deputy Ketua Urusan Penelitian dan Pengembangan membawahi :

1. Pusat Penelitian dan Pengembangan.
2. Pusat Organisasi & Metode dan Konsultasi.
3. Pusat Perpustakaan dan Dokumentasi.

(3). Susunan Organisasi dan tugas dari pada Pusat-pusat dan Sekolah-sekolah diatur lebih landjut oleh Ketua Lembaga.

(4). Deputy-deputy Ketua berada dibawah dan bertanggung djawab kepada Ketua Lembaga.

Pasal 7

(1). Sekretariat Lembaga merupakan unsur pembantu pimpinan dan mempunjai tugas untuk menjelenggarakan administrasi umum jang meliputi :

a. tata-usaha kantor dan urusan dalam
b. tata-kepegawaian (personalia)
c. tata-urusan materiil dan
d. tata-urusan keuangan.

(2). Sekretariat Lembaga terdiri atas Bagian-bagian sebanjak-banjaknja 5 (lima) Bagian jang susunan dan tugasnja akan diatur lebih landjut oleh Ketua Lembaga.

(3). Sekretariat Lembaga dipimpin oleh seorang Sekretaris jang dalam melaksanakan tugasnja dibantu serta membawahi Kepala-kepala Bagian dan bertanggung djawab kepada Ketua Lembaga.

Pasal 8

Untuk dapat membantu kelantjaran pelaksanaan tugasnja sehari-hari Ketua Lembaga dapat dibantu oleh sebuah Staf Ahli jang bertugas membantu Ketua Lembaga dengan memberikan nasehat-nasehat dan pertimbangan-pertimbangan serta bantuan Staf lainnja jang bersifat keachlian technis dibidang Administrasi Negara.

Pasal 9

(1). Sesuai dengan perkembangan kebutuhan, Lembaga dapat mendirikan Perwakilan Daerah Lembaga jang merupakan tjabang dari Lembaga jang ditempatkan di Daerah Tingkat I untuk menjelenggarakan tugas Lembaga sebagai bantuan kepada Pemerintah Daerah.

(2). Pembentukan Perwakilan daerah Lembaga diatur dengan keputusan Ketua Lembaga atas persetudjuan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Kepala Daerah jang bersangkutan.

(3). Perwakilan Daerah Lembaga dipimpin oleh seorang Kepala Perwakilan Daerah jang bertanggungdjawab kepada Ketua Lembaga.

Pasal 10

(1). Ketua Lembaga diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(2). Para Deputy Ketua, Sekretaris Lembaga, Anggota-anggota Staf Ahli, Kepala-kepala Pusat, Pimpinan Sekolah-sekolah dan Kepala-kepala Perwakilan-perwakilan Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Lembaga.

(3). Pengangkatan dan pemberhentian Kepala-kepala Unit Organisasi lainnja dari Lembaga, ditetapkan dengan Keputusan Ketua Lembaga.

Pasal 11

Anggaran Belandja Lembaga dibebankan kepada Anggaran Belandja Sekretariat Negara/Sekretariat Kabinet.

BAB III
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 12

Kelengkapan Organisasi, perintjian tugas serta tata-kerdja Lembaga akan ditetapkan lebih landjut oleh Ketua Lembaga.

Pasal 13

(1). Hal-hal jang belum tjukup diatur dalam Keputusan Presiden ini akan ditetapkan lebih landjut dengan Keputusan tersendiri.

(2). Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan

Ditetapkan di Djakarta
Pada tanggal 8 Pebruari 1971.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

SOEHARTO
Djenderal T.N.I.

PENGORGANISASIAN APARATUR PEMERINTAH DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL

oleh : Sondang P. Siagian *)

PENDAHULUAN

Djudul diatas mengandung tiga komponen jang chas, akan tetapi kait-mengait. **Pertama,** komponen "pengorganisasian" jang sesungguhnja merupakan suatu fungsi organik jang harus dilaksanakan oleh setiap administrator. Komponen kedua adalah komponen "aparatur pemerintah" jang merupakan objek daripada fungsi "pengorganisasian" tersebut terdahulu. Komponen **ketiga** merupakan komponen jang terpenting oleh karena komponen ini merupakan **raison d'etre** daripada kedua komponen sebelumnja.

Dikatakan terpenting, oleh karena organisasi aparatur pemerintah jang diorganisir itu dimaksudkan untuk suatu tudjuan tertentu, dalam hal ini untuk memperlantjar kegiatan2 pembangunan.

Memang pembangunan nasional daripada sesuatu bangsa tidak dapat — dan malahan tidak boleh — dibebankan seluruhnja keatas pundak pemerintah. Pembangunan nasional memerlukan kerdjasama serta partisipasi nasional pula. Akan tetapi dalam pada itu kiranja tidak dapat disangkal, bahwa pemerintah memainkan peranan jang menentukan (leading role) dalam proses pembangunan nasional itu.

Djika hal ini dapat diterima mendjadi suatu "premise" pembangunan nasional, logis pula apabila dikatakan bahwa pemerintah berkewadjiban untuk meningkatkan "performance capacity" dari seluruh aparatnja. Banjak tjara jang perlu ditempuh untuk meningkatkan "performance capacity" aparatur pemerintah itu. Salah satu diantaranja ialah melalui pentjiptaan, pengembangan dan pembinaan organisasi pemerintah jang effisien dan effektif.

Didalam karangan ini akan dibahas mengenai : (1) hakekat daripada pengorganisasian sebagai fungsi eksekutif, (2) strategi pengorganisasian, (3) peranan pemerintah dalam proses pembangunan nasional, dan (4) hakiki multi—dimensional daripada pembangunan nasional.

Hakekat Pengorganisasian Sebagai Fungsi Eksekutif

Mengorganisir aparatur pemerintah, baik dalam rangka pelaksanaan tugas2 rutin dan terutama dalam pelaksanaan tugas2 pembangunan, bukanlah merupakan tugas jang mudah. Tidak mudah karena beberapa alasan.

Pertama : Kompleksitas daripada struktur jang hendak disusun oleh seorang eksekutif adalah demikian rumitnja sehingga diperlukan pengetahuan jang sangat luas mengenai teori organisasi modern.

Kedua : Djumlah karyawan jang mengisi sekian banjak tingkatan hierarchi dan djabatan sangat besar.

Ketiga : Sifat tugas2 jang hendak dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah sangat beraneka ragam, sebahagian sangat dipengaruhi oleh innovasi2 dan penemuan2 teknologi dan ilmu pengetahuan; sedang untuk sebahagian pengaruh jang demikian tidak terlalu dirasakan.

Keempat : Resources jang kini tersedia dan jang dimasa depan diduga/diperhitungkan akan tersedia selalu terbatas dalam usaha mentjapai tudjuan2 pembangunan jang pada hakekatnja dan realitasnja tidak terbatas.

Kelima : Adanja ketjenderungan pada masjarakat jang dualistis seperti Indonesia untuk menolak sesuatu jang baru, karena adanja ketakutan bahwa sesuatu jang baru itu akan menuntut adanja perobahan nilai2 sosial dan organisatoris jang akan mengantjam nilai-2 jang sudah berakar dalam diri mereka jang akan terkena oleh perobahan jang diadakan.

*) Kepala Direktorat Research, Konsultasi dan Pengembangan Lembaga Administrasi Negara

Meskipun demikian pengorganisasian itu harus didjalankan. Keharusan itu timbul karena berbagai faktor, baik faktor2 jang bersifat endogeen maupun faktor2 jang bersifat exogeen. Jang dimaksud dengan faktor2 jang bersifat endogeen, adalah faktor2 jang terdapat didalam organisasi jang bersangkutan jang akan mempunjai pengaruh jang pasti terhadap kemampuan organisasi untuk melaksanakan tugas2 jang telah ditentukan untuk melaksanakannja. Beberapa tjontoh daripada faktor2 tersebut ialah :

1. Dibidang struktur organisasi. Struktur organisasi hanjalah sekedar wadah jang mentjerminkan hierarchi tanggung-djawab dan wewenang, saluran2 komunikasi, pembagian tugas dan sistimatisasi daripada allokasi sumber2 jang tersedia. Masalah jang menondjol dalam bidang ini ialah adanja suatu keharusan untuk mentjiptakan suatu pola dasar organisasi jang relatif permanen dan pada waktu jang bersamaan memberikan kemungkinan kepada adanja fleksibilitas, agar djika situasi, tugas dan tudjuan menuntutnja, perobahan2 jang tidak bersifat prinsipiil dapat dibuat.

2. Dibidang Kepegawaian. Telah sering didengar istilah "the man behind the gun". Diadaptir kepada situasi administrasi negara, istilah ini dapat dirobah mendjadi "the typist behind the typewriter", "the driver behind the driving wheel", "the manager behind the desk" dan sebagainja. Memang setjara filosofis dapat dikatakan bahwa bagi setiap organisasi, manusia merupakan unsur jang terpenting. Terpenting oleh karena manusia dapat mendjadi unsur pendorong utama kearah tertjapainja tudjuan dengan effisien dan ekonomis, akan tetapi dapat pula dia mendjadi penghalang pendorong utama kepada pentjapaian tudjuan jang telah ditentukan. Manusia akan mendjadi pendorong utama kepada pentjapaian tudjuan apabila dalam dirinja terdapat loyalitas, dedikasi, ketekunan serta keachlian jang dibutuhkan oleh tugasnja. Akan tetapi manusia dapat pula mendjadi alat penghalang utama bagi effisiensi, apabila manusia didalam organisasi itu dipenuhi oleh rasa apatisme, ketjenderungan untuk menjalahgunakan kedudukan dan wewenangnja serta apabila dia tidak dapat mengsinkronisir tudjuan2 pribadinja dengan tudjuan organisasi dimana dia bekerdja.

3. Dibidang keuangan dan logistik. Anggaran jang tersedia bagi suatu organisasi untuk membiajai kebutuhannja — gadji pegawai, pembangunan dan pemeliharaan gedung, peralatan kantor dan infrastruktur administratif lainnja — selalu lebih ketjil dari kebutuhan itu. Karena itu salah satu udjian jang terberat jang pernah dihadapkan kepada seorang eksekutif ialah kemampuannja untuk dalam keadaan serba langka kegiatan2 jang mendjadi tanggung-djawabnja toh dapat terlaksana setjara optimal. Hal ini menuntut adanja ketrampilan dalam pengambilan keputusan jang tinggi, terutama jang tertjermin dalam kapasitas untuk menentukan prioritas kegiatan dan prioritas dalam penggunaan resources.

Faktor-faktor jang Bersifat Exogeen

Tidak ada suatu organisasi jang beroperasi dalam suasana vakuum. Setiap organisasi mempunjai **mission sacre** jang harus diembannja, baik demi kepentingan organisasi jang bersangkutan sendiri maupun dalam rangka memenuhi social obligationnja. Dengan perkataan lain, setiap organisasi dipengaruhi oleh lingkungannja (ecology-nja). Malahan dapat dikatakan bahwa sukses tidaknja suatu organisasi melaksanakan tugasnja untuk tingkat jang tidak ketjil ditentukan oleh kemampuannja mengadaptir diri kepada tuntutan lingkungan tersebut.

Tuntutan lingkungan itu selalu berobah-robah sesuai dengan perobahan dalam masjarakat luas. Beberapa tjontoh jang dapat dikemukakan ialah :

1. Perobahan sebagai akibat peningkatan pendidikan.

Djika semakin banjak djumlah penduduk jang memperoleh pendidikan jang lebih tinggi, maka kebutuhan, perspektif dan orientasi mereka-pun akan berobah pula. Peningkatan kebutuhan, perspektif dan orientasi itu biasanja mengakibatkan peningkatan pada keinginan mereka dari pemerintah jang memang berkewadjiban untuk memenuhi keinginan tersebut.

2. Perbaikan standard hidup. Salah satu sasaran daripada pelaksanaan kegiatan-2 pembangunan ialah untuk meningkatkan taraf hidup rakjat banjak. Semakin lama kegiatan2 pemba-

ngunan itu dilaksanakan — terutama kegiatan2 pembangunan dibidang ekonomi — diharapkan pula peningkatan dari tingkat hidup rakjat semakin meluas. Djika pendapatan per capita penduduk meningkat, maka mereka akan menginginkan peningkatan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan2 jang lebih "sophisticated", tidak hanja sekedar kemampuan untuk memenuhi kebutuhan2 primer

Djika hal ini terdjadi, maka organisasi2 pemerintah mau tidak mau akan dihadapkan kepada tugas2 baru serta kemampuan jang lebih tinggi, jang akan memungkinkannja untuk memberikan service baru disamping meningkatkan effisiensi pemberian service jang tradisionil diberikan.

3. Teknologi sebagai faktor ekologis. Sering orang mengatakan, bahwa abad keduapuluh ini merupakan abad teknologi. Dan memang demikianlah kenjataannja. Djumlah penemuan dan innovasi jang dimungkinkan oleh teknologi selama abad keduapuluh ini lebih besar daripada kombinasi semua penemuan dan innovasi sepandjang sedjarah manusia. Akibatnja : metode kerdja baru, tehnik baru, alat2 baru mendjadi tersedia Dan, hal2 baru tersebut pada umumnja memang mempermudah suatu organisasi telah dipersiapkan setjara matang untuk itu. Inipun menuntut pengorganisasian jang sistematis.

4. Hubungan International. Memang harus diakui bahwa tidak semua organisasi pemerintahan jang terlihat setjara langsung dalam hubungan international Akan tetapi semua organisasi pemerintahan akan dipengaruhi dan oleh karenanja turut bertanggung-djawab dalam pemeliharaan hubungan international itu Dalam dunia jang kini semakin "sempit", karena pengaruh teknologi itu, tidak ada lagi satu negarapun jang dapat membebaskan dirinja dari ikatan2 international, seolah-olah dia merupakan suatu "pulau bebas" dilautan bebas pula. Terutama bagi negara2 jang sedang berkembang — dimana kebutuhan untuk menerima bantuan masih merupakan suatu kebutuhan jang riil — membina kepertjajaan fihak luar masih suatu sjarat mutlak Inipun menuntut pengorganisasian jang sistimatis oleh karena kepertjajaan fihak luar itu dimulai dengan adanja kepertjajaan terhadap "administrative capacity" dari negara jang dibantunja

Meskipun masih banjak tjontoh2 jang dapat dikemukakan, kiranja tjontoh2 diatas tjukup untuk menundjukkan betapa pentingnja pengorganisasian sebagai fungsi eksekutif bagi aparatur pemerintah dalam rangka pembangunan nasional.

STRATEGI PENGORGANISASIAN

Djika dimuka telah dikatakan bahwa pengorganisasian merupakan suatu fungsi organik daripada seorang eksekutif, jang dimaksudkan ialah bahwa fungsi tersebut merupakan salah satu dari sekian banjak fungsi jang mutlak harus didjalankan demi kelangsungan hidup organisasi jang bersangkutan

Dan apabila kita berbitjara tentang strategi pengorganisasian jang dimaksud tidak lain daripada tjara terbaik untuk melaksanakan fungsi tersebut sehingga tertjipta suatu organisasi jang dapat dipergunakan sebagai suatu kesatuan jang kompak untuk mentjapai tudjuan jang telah ditentukan

Strategi tersebut pada hakekatnja meliputi aspek2 sebagai berikut :

1. Pimpinan organisasi harus berusaha sedemikian rupa sehingga setiap anggota organisasi mengetahui dengan djelas apa jang mendjadi mission daripada organisasi tersebut

Maksudnja disini ialah bahwa didalam diri setiap orang didalam organisasi perlu ditjiptakan suatu kebanggaan tentang partisipasinja didalam suatu "worthy cause".

2. Pimpinan organisasi perlu menegaskan kepada para bawahannja apa jang diharapkan dari para bawahan tersebut dan apa jang para bawahan itu dapat harapkan dari organisasi Hal ini sangat penting untuk memupuk "sense of identity", dedikasi, loyalitas dan kegairahan kerdja

Kiranja perlu diingat, bahwa bukanlah merupakan hal jang mustahil djika timbul ketidak serasian antara kepentingan organisasi dan kepentingan individu2 didalam organisasi. Disatu pihak misalnja, organisasi ingin memberikan upah/gadji serta djaminan sosial karyawannja sesuai dengan kemampuan organisasi pada periode tertentu jang djumlahnja dapat dipastikan akan lebih rendah daripada jang diinginkan oleh para karyawan didalam organisasi tersebut.

Kemampuan organisasi jang terbatas itu perlu dikomunisasikan kepada para karyawannja agar mereka menjadari, bahwa memang pimpinan organisasi dalam memenuhi kebutuhan para bawahannja itu telah berbuat semaksimal mungkin.

3. Inventarisasi daripada **semua** fungsi organisasi. Dalam rangka pengorganisasian mutlak diketahui tugas2 apa sadja jang mendjadi tanggungdjawab organisasi untuk dilaksanakan. Tugas-tugas tersebut kemudian dianalisa untuk menemukan :

a. Raga nnja, (klassifikasinja).
b. Ruang lingkupnja.
c. Sifatnja (apakah "line" atau "staff").
d. Requirements daripada skills jang dibutuhkan.
e. Alat2 dan bahan2 jang diperlukan.
f. Lokasinja.

4. Klassifikasi djabatan dan pangkat. Setelah diketahui fungsi2 apa sadja jang harus dilaksanakan oleh organisasi, perlu dibuat suatu klassifikasi daripada djabatan serta penentuan daripada pangkat daripada orang2 jang menduduki djabatan2 tertentu. Langkah ini sangat erat hubungannja dengan prinsip "the right man in the right place".

Langkah ini sesungguhnja mutlak diambil untuk mentjegah timbulnja praktek "fitting round objects into square holes". Mas alah jang sering dihadapi oleh organisasi2 Pemerintah — terutama dinegara2 jang terbelakang — ialah bahwa orang2 jang menurut dugaan dibutuhkan direkrutir dulu baru djabatan untuk mereka itu ditjiptakan. Praktek jang demikian djelas tidak membantu usaha2 pemerintah dalam melaksanakan tugas2-nja.

5. Pengadaan alat2/bahan jang minimal dibutuhkan. Meskipun tidak dapat disangkal, bahwa semua organisasi pemerintah dihadapkan kepada suasana kelangkaan bahan dan peralatan (scarcity of resources), adalah merupakan tanggung-djawab pimpinan organisasi untuk menjediakan alat2 dan bahan2 jang minimal dibutuhkan oleh para bawahannja dalam rangka mereka melaksanakan tugasnja dengan effisien dan effektif.

Tugas ini merupakan tugas jang tjukup berat, karena djusteru dengan keterbatasan keuangan untuk membeli alat2 dan bahan2 jang diperlukan itu, diperlukan keachlian untuk menentukan :

a. standard alat2 jang diperlukan,
b. daja tahan daripada alat2 tersebut,
c. djenis daripada alat2 dan bahan2 itu,
d. tersedia tidaknja bahan2 tersebut dipasaran,
e. sulit tidaknja pemeliharaannja,
f. tersedia tidaknja spareparts jang dibutuhkan sebagai akibat dari "wear and tear".

6. Penentuan garis komando dan fungsionil jang djelas. Maksudnja dengan langkah ini ialah bahwa didalam bagan organisasi perlu digambarkan setjara djelas :

a. Saluran2 garis komando jang pada umumnja bersifat vertikal (line) dan garis2 fungsionil dalam rangka "functional authority" (staff). Bertalian dengan hal ini perlu pula didjelaskan — djika mungkin dalam bentuk manual — suatu rangkaian SOP (Standard Operating Procedure) serta media komunikasi jang tersedia dan dapat dipergunakan oleh setiap orang didalam organisasi.

b. Perumusan jang djelas daripada adanja keseimbangan antara kewadjiban dan hak (tugas dan wewenang) setiap orang didalam organisasi. Perumusan ini diperlukan untuk mentjegah — atau paling sedikit meminimalisir — kemungkinan penjalahgunaan djabatan dan kedudukan.

7. **Pentjiptaan** suatu "Management Information System". "MIS" merupakan suatu "indispensable tool" bagi setiap organisasi modern. Jang dimaksud dengan "MIS" adalah suatu sistim pengumpulan, pengolahan dan penggunaan informasi untuk :

a. membantu pimpinan organisasi mengambil keputusan jang tepat,
b. mengkomunikasikan kegiatan2 dan masalah2 jang dihadapi oleh suatu unit kepada unit jg lain,
c. memperlantjar koordinasi policies,
d. memperlantjar integrasi dan pengarahan kegiatan,
e. mempermudah sinkronisasi approach dan sikap.

Djika pimpinan organisasi dapat mengambil langkah2 tersebut setjara sistematis maka kiranja dapat dipastikan, bahwa pimpinan organisasi akan dapat melaksanakan fungsi "organizing"-nja dengan effektif jang pada achirnja akan meningkatkan "performance capacity" daripada apparatur pemerintah itu

PERANAN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Djika sedjarah perkembangan negara diteliti, akan terlihat bahwa pada hakekatnja negara itu telah melampaui tiga sifat perkembangan dan kini sedang berada pada sifat perkembangan jang keempat. Dalam masing2 perkembangan itu pemerintah mempunjai fungsi-2 tertentu jang dilaksanakannja, baik bagi dirinja sendiri maupun bagi masjarakat jang mendjadi "rakjat" nja

Keempat perkembangan jang dimaksud ialah : (1) negara sebagai suatu negara politik, (2) negara sebagai suatu negara hukum, (3) negara sebagai suatu negara administratif, dan (4) negara sebagai suatu "service state"

Negara Sebagai Suatu Negara Politik

Negara sebagai suatu negara politik merupakan bentuk jang tertua dan perkembangan pertama. (Ingat misalnja pengertian istilah "polis"). Dalam fase perkembangan ini pemerintah mempunjai empat fungsi utama untuk dilaksanakan

Pertama : Fungsi pemeliharaan kedamaian dan ketertiban (peace and order). Fungsi ini memang merupakan suatu fungsi jang mutlak harus didjalankan oleh karena salah satu alasan untuk masjarakat mempunjai pemerintahan ialah agar didalam masjarakat itu terdapat suatu tata-kehidupan jang teratur, saling hormat menghormati dan djika mungkin penuh dengan keterangan dan ketenteraman.

Kedua : Fungsi pertahanan dan keamanan. Seluruh sedjarah umat manusia ditandai oleh suasana perang. Peperangan telah dan masih dipergunakan oleh banjak negara sebagai salah satu tjara untuk melaksanakan politiknja dan berusaha untuk mentjapai tudjuan negara jang bersangkutan dengan mengorbankan kepentingan negara lain. Tanpa membahas sebab-musabab peperangan, kiranja tjukuplah untuk mengatakan bahwa perang — jang sering dipergunakan oleh sesuatu pemerintah untuk melaksanakan politiknja — telah mengharuskan sesuatu pemerintah melaksanakan fungsi pemeliharaan pertahanan dan keamanan, baik karena adanja antjaman dari luar batas2 negara jang bersangkutan, maupun jang mungkin ditimbulkan oleh fihak2 jang tidak menjenangi pemerintah didalam negeri.

Ketiga : Fungsi pemeliharaan hubungan2 internasional (diplomasi). Sesuatu negara politik memandang dirinja sederadjat dengan sesuatu negara politik jang lain Dan atas kesederadjatan inilah hubungan dengan negara2 lain hendak dilaksanakan. Hubungan2 diplomatik timbul karena berbagai alasan, baik alasan2 jang bersifat politik, ekonomis, militer maupun kulturil. Pemerintah sedjak semula bertanggung-djawab untuk memelihara hubungan2 internasional supaja hubungan2 internasional itu menguntungkan negara jang bersangkutan.

Keempat : Fungsi pemungutan padjak Salah satu kebutuhan jang segera timbul dan terasa begitu suatu negara politik terbentuk ialah kebutuhan akan keuangan untuk membiajai kegiatan2 pemerintah Karenanja pemerintah perlu segera mengidentifiir sumber2 keuangan jang dapat digarap. Pada umumnja orang berpendapat bahwa semakin banjak sumber2 jang

dapat digarap semakin menguntungkan bagi negara, oleh karena dengan demikian negara akan mempunjai lebih banjak sumber2 biaja jang tersedia.

Negara Sebagai Suatu Negara Hukum

Manusia adalah mahluk jang dinamis. Karena masjarakat terdiri dari kelompok manusia,maka masjarakat-pun adalah suatu kesatuan jang dinamis pula. Kedinamisan manusia dan masjarakat itu mengakibatkannja selalu berusaha untuk mentjapai sesuatu jang lebih baik,baik bagi dirinja sendiri maupun bagi mereka jang mendjadi tanggung-djawabnja. Misalnja, perbaikan dalam pemenuhan kebutuhannja serta perbaikan dalam penerimaan hal2 jang mendjadi hak-haknja.

Akan tetapi memang sudah mendjadi sifat hakiki manusia untuk mementingkan haknja dengan ketjenderungan untuk melalaikan kewadjibannja. Karena itu pemerintah berkewadjiban pula untuk mendidik para warganja agar supaja mereka sadar akan pentingnja penerimaan hak dan pemenuhan kewadjiban. Dengan demikian akan terdjalin hubungan jang harmonis antara pemerintah dan rakjatnja.

Dalam hubungan inilah perkembangan negara dari suatu negara politik mendjadi negara hukum perlu dilihat. Perkembangan konstitusionil dan konsepsionil jang mempertjepat tumbuhnja negara hukum adalah :

1. Ditjiptakannja " Magna Charta " di Inggeris sebagai suatu perkembangan konstitusionil. Dengan " Magna Charta " itu diakui bahwa seorang warganegara tidak hanja mempunjai kewadjiban kepada pemerintah dan negara, akan tetapi djuga mempunjai hak jang harus dipenuhi oleh pemerintah dan negara jang bersangkutan.

2. Konsepsionil, telah timbul filsafat " rule of law " jang maknanja berarti bahwa setiap warganegara dalam pandangan hukum berkedudukan sama.

Konsekwensi daripada perkembangan tersebut diatas ialah bahwa untuk menjesuaikan diri dengan perkembangan baru ini pemerintah menambah tugasnja disamping keempat fungsi tersebut diatas, jaitu fungsi melindungi para warganegaranja (protective function). Melindungi disini pada hakekatnja berarti melindungi para warga negara terhadap perlakuan jang sewenang-wenang baik dari fihak penguasa maupun dari fihak2 lain didalam masjarakat.

Negara Sebagai Suatu Negara Administratif

Negara sebagai suatu negara administratif dapat dikatakan timbul setelah berachirnja Perang Dunia I Beberapa perkembangan terpenting pada fase ini ialah :

1. Setjara doktrinair, ada perobahan pandangan tentang peranan pemerintah terhadap rakjatnja. Sebagaimana diketahui istilah administrasi didalam bahasa Latin disebut **administrare** jang berarti melajani. Dus taxonomis, negara administratif berarti suatu negara dimana pemerintah beserta seluruh apparaturnja merupakan pelajan bagi " rakjatnja " nja. Perobahan pandangan ini dapat dikatakan sebagai suatu pandangan jang revolusioner, oleh karena sebelumnja ketjenderungan jang terdapat didalam masjarakat ialah memandang pemerintah sebagai " pemilik " negara dan rakjat, dus memperbolehkannja memperlakukan negara dan rakjat itu dengan sekehendak hatinja.

2. Bertambahnja fungsi pemerintah — disamping fungsi pemeliharaan " pease and order ", pertahanan dan keamanan, diplomatik, perpadjakan, dan pemberian perlindungan — dengan fungsi peningkatan kesedjahteraan rakjat — terutama dibidang materiil. Itulah sebabnja pengertian " administrative state " sering djuga disebut dengan istilah " welfare state ". Dalam pada itu kiranja perlu ditekankan, bahwa kalaupun tugas pemerintah adalah terutama untuk meningkatkan taraf hidup rakjat dibidang materiil, dalam bidang non-materiil pun seyogjanja pemerintah turut meningkatkannja Inilah apa jang dalam administrasi pembangunan disebut " balanced development " (Lihat berikutnja).

3. Meningkatnja komplexitas organisasi pemerintahan Salah satu konsekwensi logis daripada semakin meningkatnja tugas2 jang harus dilaksanakan oleh pemerintah — sebagai akibat da-

ripada "rising demands and expectations" daripada masjarakat — ialah semakin kompleksnja organisasi pemerintahan modern, ditindjau dari segi :

a. Strukturnja — terutama sebagai akibat daripada djumlah organisasi jang dibutuhkan semakin besar.

b. Djumlah tenaga kerdja jang dibutuhkan pada semua echelon, baik dipusat maupun didaerah.

c. Saluran2 komunikasi jang semakin rumit baik setjara kwalitatif — dus kompleksitas daripada hal-hal jang perlu dikomunikasikan — maupun setjara kwantitatif — volume daripada informasi, instruksi, perintah dan sebagainja — jang perlu disampaikan setjara vertikal dan horizontal.

d. Aneka ragam tugas jang terlukiskan dalam bagan organisasi pemerintah.

e. Peralatan jang diperlukan dan ditampung didalam organisasi.

Negara sebagai suatu negara administratif dapat dikatakan berachir pada achir Perang Dunia II jang lalu.

Negara Sebagai Suatu "Service State"

Sesungguhnja antara negara administrative dan "service state" tidak ada perbedaan2 jang prinsipiil. Namun para ahli administrasi negara modern telah mengintrodusir penggunaan istilah "service state" — jang penggunaannja kemudian diadaptir oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa — untuk menundjukkan beberapa hal, jaitu :

1. Pemberian aksentuasi jang lebih kuat lagi kepada sifat kepelajanan pemerintah terhadap rakjatnja ;

2. Menundjukkan adanja orientasi baru dalam pelaksanaan tugas2 pemerintah dari orientasi "Stabilisasi" dan rutin kepada orientasi pembangunan. Dengan perkataan lain, sesuatu pemerintah jang hendak memberikan pelajanan jang semakin baik kepada rakjatnja mau tidak mau harus melaksanakan tugas2 pembangunan.

Tegasnja, pemerintah harus mendjadikan tugas2 pembangunan sebagai tugas rutin. Memang kegiatan2 pembangunan itu tidak dapat seluruhnja diserahkan kepada pemerintah, oleh karena suksesnja kegiatan2 pembangunan itu dilaksanakan tergantung pula daripada sifat partisipasi nasional jang dapat dikembangkan.

Dalam pada itu pemerintah harus dapat bertindak selaku :

1. **Dinamisator.** Maksudnja ialah bahwa pemerintah harus mampu menggerakkan seluruh potensi jang ada didalam masjarakat dan mendinamisir kekuatan potensiil itu mendjadi kekuatan riil.

2. **Stabilisator.** Negara2 jang sedang berkembang sering ditanda oleh suasana kelabilan, dibidang politik, ekonomi dan administrasi. Pemerintah mempunjai saham terbesar dalam mentjiptakan kestabilan diberbagai bidang itu, oleh karena tanpa kestabilan itu dapat diduga bahwa tugas2 pembangunan akan mengalami hambatan2 jang tidak ketjil.

3. **Pelopor.** Banjak bidang2 jang oleh masjarakat luas tidak sanggup untuk menggarap, terutama dibidang2 kegiatan jang pengaruh teknologi sangat terasa. Untuk bidang2 jang demikian kepeloporan pemerintah sangat diperlukan. Kiranja tidak dapat disanggah lagi kebenaran daripada pendapat jang mengatakan, bahwa teknologi adalah tulang punggung daripada kegiatan2 pembangunan.

4. **Katalisator.** Suatu masjarakat jang tradisionil — seperti Indonesia dapat dikatakan sebagai suatu masjarakat jang lamban. Kelambanan ini perlu dirobah untuk inilah pemerintah harus mendjalankan peranan selaku katalisator (accelerator).

Kiranja mendjadi djelas, bahwa dalam rangka pembangunan nasional, peranan dan kegiatan pemerintah jang semakin meningkat dan semakin kompleks itu memerlukan "organizational skills" jang tinggi dalam rangka mentjiptakan suatu administrasi negara jang "viable".

HAKIKI MULTI - DIMENSIONIL DARIPADA PEMBANGUNAN NASIONAL

Dimuka telah disinggung, bahwa pembangunan nasional adalah suatu pembangunan jang berimbang (balanced development). Berimbang maksudnja disini ialah bahwa berbagai segi dan peri-kehidupan masjarakat harus turut dibangun. Dalam pada itu berimbang disini diartikan pula sebagai suatu usaha untuk merealisir pembangunan dengan skala prioritas tertentu tergantung atas identifikasi daripada kebutuhan jang menurut penilaian objektif paling mendesak.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa pembangunan nasional bersifat multidimensionil dengan empat dimensi pokok, jaitu : (1) dimensi politik, (2) dimensi ekonomi, (3) dimensi sosial budaya, (4) dimensi administrasi.

Dimensi Politik

Dimensi politik daripada pembangunan nasional berintikan keseluruhan rangkaian usaha untuk meningkatkan tingkat kesadaran bernegara daripada sebanjak mungkin warganegara. Kiranja tidak dapat disangkal, bahwa tingkat kesadaran bernegara bagi masjarakat jang terbelakang itu masih rendah dan bahwa peningkatan kegiatan2 pendidikan politik masih sangat diperlukan. Manifestasi daripada kesadaran jang rendah itu terlihat paling sedikit dalam tiga hal :

1. Ketjenderungan bagi para warganegara untuk mementingkan haknja dan sedapat mungkin mengalpakan kewadjibannja.
2. Kurangnja kegairahan berpartisipasi dalam kegiatan2 politik, seperti memberikan suara dalam pemilihan umum jang diselenggarakan oleh pemerintah.
3. Tidak adanja/kurangnja kemauan untuk membawakan kepentingan pribadi kepada kepentingan jang lebih luas dan tinggi, jaitu kepentingan negara.

Dalam hubungan inilah para anggota dari " power elite " dapat dan harus mendjalankan peranan jang sangat penting. Para anggota dari power elite itu didalam kehidupannja harus dapat memberikan political examples sedemikian rupa hingga para pengikutnja akan dapat mengembangkan ketrampilan politiknja dan demikian turut serta memberikan bantuannja kepada pemerintah dalam rangka political stability, political take-off dan political growth.

Peranan pemerintah dalam pembangunan politik terlihat dari pengarahan, bimbingan dan " permissive policy " jang dianut. Artinja, pemerintah perlu mentjiptakan iklim jang merangsang pertumbuhan politik jang sehat dengan antara lain :

1. Mendjundjung tinggi didalam praktek hak2 azasi manusia.
2. Mendjundjung tinggi netralitas politik apparatur pemerintahan.
3. Membebaskan diri dari " political committments " jang tidak seirama dengan politik negara.
4. Menjuburkan pertumbuhan demokrasi jang sesuai dengan kepribadian, tjita2 dan tudjuan daripada bangsa jang bersangkutan.

Dimensi Ekonomi

Sering orang menganggap, bahwa pembangunan berarti pembangunan ekonomi semata-mata. Pandangan ini djelas bukanlah merupakan pandangan jang tepat, djika kita menerima kebenaran dari pada pembangunan berimbang itu. Dalam pada itu timbulnja kekurang-tepatan daripada pandangan2 ini memang dapat difahami terutama apabila diingat bahwa keterbelakangan daripada negara2 jang sedang membangun itu paling menondjol dibidang ekonomi.

Djelasnja pembangunan ekonomi hanja merupakan salah satu dari empat dimensi pembangunan nasional. Meskipun demikian, karena seriousnja masalah2 dan menondjolnja keterbelakangan dibidang ekonomi, sukar untuk menjanggah bahwa pembangunan dibidang ekonomi perlu diberikan prioritas utama karena melalui pembangunan ekonomilah taraf hidup daripada rakjat dapat ditingkatkan.

Dengan perkataan lain, pemerintah dengan bekerdjasama dengan mereka jang disebut "the business elite " harus menerobos lingkaran setan jang mengitari masjarakat.

Mereka jang mendjadi " business elite " perlu diberi kesempatan untuk membuktikan sumbangsih mereka kepada bangsa dan negaranja Dilain pihak pemerintah perlu mentjiptakan iklim jang merangsang partisipasi tersebut antara lain dengan :

1. Policy dibidang perekonomian jang realistis.
2. Prosedure kerdja jang tidak " birokratis ".
3. Sistim perpadjakan jang " progressive " dan adil.
4. Perlindungan kepada usahawan pribumi.
5. Fasilitas kredit jang saling menguntungkan

Dimensi Sosial - Budaya

Suatu masjarakat jang dualistis seperti Indonesia adalah suatu masjarakat jang selalu terlibat dalam pergolakan nilai2 sosial. Disatu fihak terdapat nilai2 sosial jang sudah usang — seperti pandangan terhadap pendidikan bagi wanita, djumlah anak, pandangan terhadap makanan, dan sebagainja — jang djika tidak dirobah akan menghambat djalannja proses pembangunan nasional. Difihak lain terdapat nilai2 sosial jang " modern ", jang pada umumnja berasal dari luar jang oleh segolongan anggota masjarakat diterima sebagai suatu rangkaian norma2 jang baik.

Oleh karenanja sasaran daripada pembangunan dibidang sosial - budaya adalah :

1. Mentjiptakan keberanian untuk merombak nilai2 sosial jang sudah usang dengan nilai-2 sosial jang sesuai dengan tuntutan zaman.

2. Memilih diantara nilai2 sosial jang sudah berakar itu untuk menentukan nilai2 mana jang baik dan perlu dipertahankan serta nilai2 mana jang sudah usang dan membuangnja.

3. Mentjiptakan suatu kemauan untuk mengadaptir (bukan mengadoptir) nilai2 sosial jang berasal dari luar untuk dipergunakan sepandjang adaptasi itu mungkin dilaksanakan.

Pembangunan dalam bidang ini akan berdjalan dengan pesat apabila mereka jang tergolong kepada " opinion leaders " dan " informed observers " mau bekerdjasama dengan pemerintah.

Pemerintah sendiri berkewadjiban untuk mengembangkan dan meningkatkan kegiatan2 pendidikan melalui pembinaan jang sistematis daripada " knowledge industries " dan kegiatan2 research, baik research jang bersifat basic maupun — dan terutama — jang applied Alasannja ialah karena melalui pendidikan dan ketiga hal tersebut diatas dapat dilaksanakan.

Dalam hubungan ini perlu ditekankan pentingnja pendidikan sebagai investasi dimasa depan, jang meskipun hasilnja tidak akan segera terlihat — apalagi dinikmati — merupakan **sine qua non** daripada pembangunan nasional.

Dimensi Administrasi

Seluruh dimensi ini merupakan tanggung-djawab pemerintah untuk merealisirnja Dengan perkataan lain, pengadministrasian daripada pembangunan nasional menuntut adanja pembangunan administrasi. Inti sasaran, tudjuan dan strateginja ialah untuk mentjiptakan suatu sistim administrasi nasional jang digali dari masjarakat dan dibantu dengan adaptasi daripada perkembangan administrasi dari luar

Tudjuannja ialah untuk memperlantjar kegiatan2 pembangunan nasional dengan multi-dimensinja sedangkan strateginja ialah dengan :

1. Mentjiptakan suatu struktur organisasi jang kompleksitasnja disesuaikan dengan kompleksitasnja tugas2 jang dihadapi

2. Mentjiptakan sebanjak mungkin " Administrative Change Institutions " jang mampu menampung perobahan2 jang terdjadi dalam approach, orientasi, peralatan, sistim kerdja serta dapat memanfaatkan innovasi2 baru.

3. Mentjiptakan sebanjak mungkin "administrative reform institutions" jang mampu me-rombak organisasi lama jang sudah usang, jang sudah tidak sesuai dan menggantinja dengan organisasi2 lama jang dirombak dan/atau organisasi2 jang menurut penjelidikan dan analisa objektif diperlukan

4. Mentjiptakan sebanjak mungkin "administrative modernizing institutions" jang bertugas untuk memodernisir organisasi pemerintahan jang ada sehingga mendjadi alat jang tangguh dalam melaksanakan tugas2 pembangunan.

5. Dalam pada itu pemerintah harus pula mentjiptakan sebanjak mungkin personalia jang dapat bertindak selaku "administrative change agents", "administrative reform agents", dan "administrative modernizing agents" jang djumlahnja semakin lama semakin banjak.

6. Dalam rangka pembangunan administrasi pula, pemerintah perlu merobah approach apparaturnja dari approach jang legalistis, kepada approach jang action-oriented.

Dengan demikian "performance capacity" dari seluruh aparatur pemerintah dapat ditingkatkan dan mutu pelajanan jang diberikan kepada masjarakat dapat dipertinggi.

KESIMPULAN

1. Bahwa kegiatan2 pembangunan nasional, meskipun tidak semata-mata merupakan tanggung-djawab pemerintah untuk melaksanakannja, berhasil atau tidak sebahagian besar ditentukan oleh "performance capacity" daripada seluruh apparatur pemerintah.

2. Bahwa dalam rangka pembangunan berimbang, pemerintah perlu memiliki kemampuan untuk menentukan skala prioritas jang objektif serta didasarkan pada kebutuhan riil jang akan menguntungkan majoritas daripada rakjat.

3. Bahwa semua kegiatan2 pemerintah menjangkut administrasi dan oleh karenanja dimensi terpenting daripada pembangunan nasional adalah dimensi pembangunan administrasi.

4. Bahwa "pengorganisasian" merupakan salah satu fungsi organik seorang administrator jang hakekatnja, ruang lingkupnja, ragamnja serta aspek2nja semakin rumit sesuai dengan kerumitan daripada tugas2 jang diembannja.

5. Bahwa organisasi pada hakekatnja adalah ikatan daripada orang2 jang bekerdjasama untuk mentjapai tudjuan jang telah ditentukan sebelumnja. Karenanja, disamping pentingnja "the man behind the organization", kiranja organisasinja sendiri tidak dapat dialpakan karena orang jang tjakap dan tidak tjakap akan dengan mudah terlihat dalam suatu organisasi jang baik.

M A S A L A H
PERENTJANAAN KOTA DAN PENGENDALIANNJA

Oleh : Badan Peke-dja Badan Perentjana Pembangunan
PEMERINTAH DAERAH CHUSUS IBUKOTA DJAKARTA

U M U M

Pembinaan per-kota-an kiranja sekarang telah mendjadi persoalan dunia. Bahkan berbagai negara kini telah menempatkan persoalan per-kota-an sebagai salah satu jang perlu mendapatkan perhatian utama.
Hal tersebut adalah wadjar, karena dengan perkembangan peradaban disertai perkembangan teknologi jang serba madju tersebut, makin bertumpuklah persoalan2 baru setjara tidak ada hentinja. Keadaan tersebut terdjadi dibarengi dengan bertumpuknja pula manusia2 jang meng konsentrasi-kan dirinja untuk hidup di-kota2 dengan segala djenis kegiatannja pada lapangan lapangan jang tidak terbatas djumlahnja dan terdjalin sangat kompleks.

Dikota pulalah timbulnja eksklusivisme baik jang positip maupun jang negatip akibat dari tata kehidupan kota jang serba kompleks itu. Bahkan dari kota pulalah sering timbulnja gerakan-gerakan pembaharuan pada tingkat2 perkembangan peradaban bangsa, jang pengaruhnja sampai keperbagai pelosok dunia.

Demikian pula halnja di Indonesia, sehingga sudah pada saatnja menempatkan masalah perkotaan ini sebagai masalah nasional jang perlu diutamakan penggarapan serta pemetjahan pemetjahannja. Hal ini adalah sangat penting karena masalah kota merupakan masalah ketata kehidupan jang diliputi serba pembaharuan; tata-kehidupan kota jang memiliki tjiri2 dinamis dan kompleks; sedang dilain fihak kita ketahui tata hidup bangsa Indonesia selama ini masih pula diliputi oleh tjiri2 tradisionil akibat warisan dalam pendjadjahan pada waktu lampau.

Tjiri2 kehidupan jang statis dan tradisionil selama itu dapat djelas bila dilihat dari sistim ke-Pangreh-Pradjaan pada masa pendjadjahan dulu jang orientasinja ke-wilajah-an dan bertitik berat pada tata hidup agraris jang tradisionil

Kini telah merupakan kenjataan bahwa pertumbuhan kota2 di Indonesia membawa pengaruh jang besar bagi pembaharuan kehidupan bangsa. Oleh karena itu masalah perkotaan harus digarap setjara serius dengan memberikan arah jang djelas untuk dapat mengisi norma tata-kehidupan kota tersebut jang lebih dinamis dan berkembang.

Sudah barang tentu untuk dapat mengisi norma2 kehidupan kota diperlukan adanja prasarana2 jang djuga sangat kompleks. Baik jang berupa prasarana ekonomi, sosial, administratip maupun keamanan dan ketertibannja.
Selama ini pertumbuhan prasarana2 tadi tidak seimbang dengan pertumbuhan masjarakat dan demand-nja terutama diakibatkan oleh proses urbanisasi jang tidak terkendalikan; dengan memperhatikan pula bahwa sedjak selesainja Perang Dunia ke-II tidak adanja penambahan prasarana jang tjukup berarti; andainjapun ada, penambahan prasarana tadi ratio-nja bila dibandingkan dengan pertambahan djumlah penduduk djustru menurun.
Keadaan tersebut satu dan lain hal disebabkan pula karena belum begitu dikenalnja masalah rentjana kota dengan dasar djangkauan jang pandjang dengan program2nja jang terarah. Namun demikian untuk dapat melaksanakan rentjana kota diperlukan dana jang tjukup besar disamping kemampuan management pembinaan kota tersebut.

Dalam hubungan Norma ketata-hidupan kota sebagai dikemukakan diatas, diakui bahwa sampai saat ini masih dalam taraf men-tjari2.
Norma jang ditjari ini bukan se-mata2 norma untuk satu kegiatan sektor sadja, tetapi norma

tata-kehidupan kota jang menjeluruh a.l.: Norma2 management, norma2 kependudukan, norma2 penilaian potensi dan dinamika, norma2 pengembangan kesedjahteraan, norma2 pengembangan fisik, norma-2 penggali dan pengembangan dana, norma2 tata hubungan regional dan Nasional dsb. jang setjara sedjadjar dan serasi perlu digariskan.

Kita sadar pula bahwa achirnja norma2 jang ditjari tersebut akan ditemukan dan wudjudnja masih akan dipengaruhi oleh beberapa variable, sesuai dengan sifat dan kondisi kota jang bersangkutan (geografis, tata susunan penduduk, dsb.).
Walaupun apa jang dimaksud dengan norma2 tata hidup kota tersebut sampai saat ini belum dapat setjara konkrit dirumuskan, namun ada suatu hal (kenjataan) jang sangat menggembirakan, bahwa untuk mengisi kekosongan norma2 tersebut telah terbentuk forum untuk memperbintjangkan masalah tersebut setjara terarah, jaitu B.K.S.A.K.S.I.
Melalui organisasi tersebut dimungkinkan adanja komunikasi jang dapat saling mengisi dan tukar menukar pengalaman atas pembinaan kota masing2.

MASALAH PERENTJANAAN KOTA

Sebagaimana dikemukakan sebelumnja, bahwa di Indonesia masalah Perentjanaan Kota masih belum populer dikalangan pemerintah Kota maupun masjarakat pada umumnja.
Diharapkan melalui pertemuan2 sematjam ini, pengertian masalah Rentjana Kota dapat ditingkatkan dan ditempatkan sebagai salah satu sarana-pokok jang diutamakan dalam pembinaan perkotaan untuk mentjiptakan Tata Kehidupan Kota jang wadjar.

Rentjana kota atau setjara lebih spesifik Rentjana Pembangunan Kota, sangat diperlukan bagi suatu kota untuk didjadikan landasan berpidjak, untuk segala matjam kegiatan Pemerintah Kota jang bersangkutan. Dengan adanja landasan tersebut maka semua gerak dapat lebih terarah dan serasi antara semua sektor kehidupan masjarakat menudju pada peningkatan kesedjahteraan umum. Dan atas dasar landasan jang terarah dan serasi itu pulalah, mekanisme pemerintahan kota harus bergerak setjara sistematis dan berdasarkan program jang tersusun setjara baik.

Namun demikian, sama halnja dengan kehidupan manusia jang bermasjarakat jang tidak mungkin hidup menjendiri atas penilaian kehidupan pribadinja sadja, maka kotapun tak akan mungkin hidup baik tanpa memperhatikan kehidupan regional jang lebih luas.
Demikian pula perentjanaan tidak mungkin meninggalkan pengaruh-pengaruh dan kehidupan regional jang lebih luas tadi. Bahkan lebih dari itu penjusunan suatu rentjana kota harus pula berpegang pada kebidjaksanaan2 nasional jang telah ditetapkan. Dengan demikian maka djelas bahwa Rentjana Kota setjara mutlak harus merupakan suatu rentjana jang consistands dengan rentjana2 jang lain baik tingkat regional maupun nasional.
Namun demikian consistancy dalam perentjanaan pun belumlah mendjamin adanja consistancy dalam tata-olah antara echelon pemerintahan baik pada lapangan teknis maupun administratip. Demikian pula masjarakat kota sendiri jang berpotensi dan dinamis itu merupakan faktor jang menentukan pula dalam proses mewudjudkan rentjana kota tersebut.
Dalam hubungan ini disamping unsur consistancy djuga masalah keseimbangan kemampuan jang akan turut pula menentukan sedjauh mana jbs. dapat mengatasi persoalan tersebut, untuk masing2 fihak dan menurut echelon kewenangannja masing2, dan selandjutnja mengolah dan melaksanakan setiap rentjana itu. Dalam hubungan ini djelas bahwa pelaksanaan dan tata-olah tadi akan sampai pula pada masalah pengaturan dan pengadaan dana jang diperlukan. Djelas bahwa masalah dana pun merupakan faktor penentukan baik dan buruknja rentjana, dapat dan tidaknja rentjana itu dilaksanakan.

Sehingga tata-olah menurut echelon kewenangan sebagai mana diuraikan diatas, harus disertai pula tata pertanggungan djawab dalam penjediaan dana untuk melaksanakan rentjana kota tersebut.

UNSUR PENGENDALIAN PERENTJANAAN KOTA

Seperti telah diuraikan diatas, Rentjana Kota harus mutlak merupakan rentjana jang consistance dengan berbagai Rentjana jang menjangkut kehidupan kota, regional dan bahkan lebih luas lagi, rentjana nasional.
Dalam arti jang lain, dengan rentjana kota harus disusun atas dasar pertimbangan2 untuk dapat ditjapainja suatu perkembangan jang seimbang atau setidak-tidaknja sedjadjar antar daerah dan kota2.
Dengan adanja keseimbangan perkembangan antar daerah dan kota2 maka dapatlah kita mulai mejakini bahwa proses urbanisasi akan dapat dengan sendirinja dikendalikan dengan baik. Selandjutnja pengaturan penggunaan dana untuk pelaksanaan pembangunan pun akan lebih effektif dan terarah.

Tetapi untuk mentjapai keseimbangan perkembangan daerah/kota2 tersebut perlu adanja unsur pengendali dalam arti luas dan scope nasional.
Dari penilaian ini pulalah achirnja masalah tata-olah menurut echelon kewenangan pemerintah sangat menentukan.
Menurut hemat kami, Pemerintah Pusat harus sudah mulai mengambil langkah2 pengendalian ini. Setjara minimal harus dapat memberikan pedoman pengembangan setjara administratip dan pedoman pengembangan teknis dalam arti jang luas.
Pedoman pengembangan administratip meliputi antara lain :

— struktur pembinaan wilajah,
— ketata penduduk-an,
— arah dan pengembangan potensi ekonomis,
— sarana-sarana hukum,
— dan lain-lain.

Pedoman pengembangan teknis meliputi antara lain :

— Norma2 untuk pengumpulan dan pengolahan data (termasuk sistim dan metode),
— Norma2 untuk penuangan rentjana,

Kalau kita melihat segi2 tersebut diatas, maka pada echelon pengendalian tadi harus pula ada spekigel atau Perta (Peraturan tata-tertib)nja sehingga tugas dan tanggung djawab masing2 tidak akan dikaburkan.

Pada kondisi dewasa ini untuk melaksanakan pengendalian perentjanaan Kota atau djelasnja pengembangan kota memang masih banjak hal memerlukan pematangan. Hal ini disebabkan terutama karena kurangnja data2 dan kurangnja material tenaga ahli jang dapat menggarap rentjana.
Tetapi kita harus sudah berani mulai dan berani menentukan metode jang praktis jang mungkin untuk tingkat sekarang masih djauh dari standard norma international jang sangat ideal, asalkan dapat ditjapai keseragaman tjara berfikir dan tjara2 penuangan melalui standard2 jang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui aparat pengendali tadi.

Dengan demikian proses perentjanaan Kota dan Daerah jang consistance satu sama lain

akan dapat dipertjepat penjusunannja sehingga pengaturan program pelaksanaan baik pada tingkat daerah dan Pusat tidak akan menimbulkan banjak persoalan lagi.

PELAKSANAAN DAN PEMBIAJAAN.

Perentjanaan pembangunan tidak dapat tergariskan tanpa adanja perentjanaan dana/anggaran. Seperti diketahui Pemerintahan kota mempunjai batas wewenang sedjauh mana ia dapat menggali sumber2 dananja sesuai dengan batas2 otonominja.
Konsekwensi?. penetapan rentjana adalah merupakan konsekwensi anggaran pula. Djadi di dalam penentuan pembatasan2 perentjanaan sesuai dengan pengendaliannja maka Pemerintah harus sudah menggariskan dan menentukan peluang2 sumber dana jang dimungkinkan untuk pelaksanaan rentjana tersebut.

Sesuai pula dengan pengertian rentjana jang consistance maka Pemerintah harus pula berani menetapkan sektor2 mana jang dapat dibiajai oleh Pemerintah Pusat dan sektor2 mana jang harus digali dari kemampuan Pemerintah Daerah.
Masalah ini jang selalu merupakan problema di Indonesia sampai saat ini jang belum dapat terselesaikan setjara wadjar.

Kalau kita melihat djalannja sedjarah perkembangan kota2 di Indonesia dimana sedjak Perang Dunia II praktis tak ada penambahan sarana2 jang berarti, dimana pada waktu itu penduduk kota2 diperkirakan satu per-lima sampai satu perdelapan dari keadaan penduduk sekarang, sehingga untuk mengisi kekosongan dan menjesuaikan kebutuhan sarana dengan perkembangan penduduk tersebut diperlukan investasi modal jang sangat besar.

Pemetjahan tersebut akan sedikit tertolong apabila pengarahan dana jang diinvestasikan pemerintah dapat disesuaikan dengan rentjana pengembangan kota sebagaimana diungkapkan.

P E N U T U P.

Uraian setjara garis besar sebagaimana diungkapkan diatas adalah sekedar djalan untuk membawa, agar pemerintah2 kota merintis djalan jang senada bagi pengembangan kotanja masing2 setjara terkendalikan se-baik2nja sedjadjar dengan kebidjaksanaan Nasional, melalui djalan jang se-efficient mungkin.

Dari uraian diatas dapat kiranja disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kita menjadari akan kekosongan norma2 pembinaan kota, chususnja norma2 pentjiptaan tata kehidupan kota;
2. Rentjana kota merupakan salah satu sarana utama bagi landasan dan pengarahan Pengembangan kota untuk mentjapai dan meningkatkan kesedjahteraan masjarakatnja.
3. Rentjana kota harus berada dalam satu lingkup dengan rentjana perkembangan regional jang lebih luas, sedjadjar dan merupakan pelaksanaan kebidjaksanaan2 Nasional.
4. Rentjana kota mutlak harus merupakan Rentjana jang consistance dan dapat mendjamin keserasian setiap gerak dan perkembangan oleh echelon manapun jang melaksanakan.
5. Rentjana2 kota harus pula dapat didjadikan program perimbangan (balance) pengembangan daerah/kota2 lain oleh Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah pusat harus sudah mulai merintis fungsinja sebagai unsur pengendali pengembangan daerah/Kota2.
7. Unsur pengendali harus berani menentukan pedoman2 norma dan sistim ataupun metode jang praktis jang dalam waktu jang singkat dapat dilaksanakan untuk perentjanaan dan penggarapan rentjana selandjutnja.
8. Masalah pembiajaan jang merupakan faktor utama untuk memungkinkan perwudjudan

/pelaksanaan Rentjana Kota perlu mendapat penggarapan jang sedjadjar dengan masalah penjusunan rentjana kota itu sendiri.

9. Sesuai dengan tata-olah menurut echelon kewenangan jang ada, maka masing2 instansi harus dilengkapi pula dengan pertanggungan djawab untuk menjusun perentjanaan dana.

Demikianlah maka kami harapkan uraian tersebut diatas dapat kiranja mendjadi bahan untuk pengembangan langkah2 Pemerintahan Kota.

PERENTJANAAN

oleh : Slamet Danusudirdjo *)

PENGANTAR

1. Pembahasan persoalan jang bersangkutan dengan " Perentjanaan (Planning) ", tidak dapat dipisahkan dengan persoalan " Management " pada umumnja, sebab perentjanaan (planning) hanjalah merupakan satu mata rantai sadja dalam proses management. Oleh sebab itu perlu dibahas terlebih dahulu masalah management setjara singkat.

2. Apakah management itu ?

   Banjak sekali definisi2 tentang management jang pernah dikemukakan oleh para ahli jang kompeten. Kiranja tidak perlu kita ikut terlibat dalam " perang definisi " mengenai management itu.

3. Untuk kepentingan praktis management kiranja dapat dirumuskan sebagai berikut :

   " Management adalah suatu proses kegiatan penggunaan manusia, uang dan peralatan jang dituangkan dalam suatu wadah tertentu, untuk mentjapai suatu tudjuan atau sasaran dalam batas ruang dan waktu tertentu, dengan menggunakan metodik dan sistematik tertentu agar tertjapai daja guna dan tepat guna sebesar-2-nja ".

   a. Disini terdapat unsur2 manusia, peralatan dan uang, jang sering djuga disebut setjara umum sarana (means).
   b. Terdapat djuga unsur pewadahan dan pengaturan sarana itu, jang disebut organisasi (organization).
   c. Terdapat unsur tudjuan atau sasaran (objective) jang hendak ditjapai.
   d. Terdapat unsur ruang, jalah tempat, lokasi dan lingkungan dan unsur waktu (time & space).
   e. Terdapat unsur metodik dan sistematik jang tidak lain adalah tjara dan djalan jang sebaik-baiknja untuk mentjapai tudjuan dan menurut pengaturan2 tertentu (methode & system).
   f. Daja guna dan tepat guna, jalah bahwa djalan jang ditempuh itu haruslah dengan penggunaan daja dan dana jang sesedikit mungkin dengan mentjapai hasil jang sebesar2-nja (effectiveness & efficiency).

4. Menurut aktivitas atau kegiatan2-nja, prosesnja atau siklusnja dapat digolong-golongkan dalam beberapa aktivitas tertentu.

   a. Aktivitas perentjanaan (planning).
   b. Aktivitas pewadahan dan penglompokan (organizing).
   c. Aktivitas pembagian pekerdjaan (staffing) jang sering2 djuga dimasukkan dalam organizing
   d. Aktivitas peng-anggaran (budgeting).
   e. Aktivitas pengendalian (directing).
   f. Aktivitas peng-koordinasian (coordinating).
   g. Aktivitas pelaporan (reporting).

Aktivitas2 itu semuanja dapat lebih dipadatkan dalam 3 matjam aktivitas :

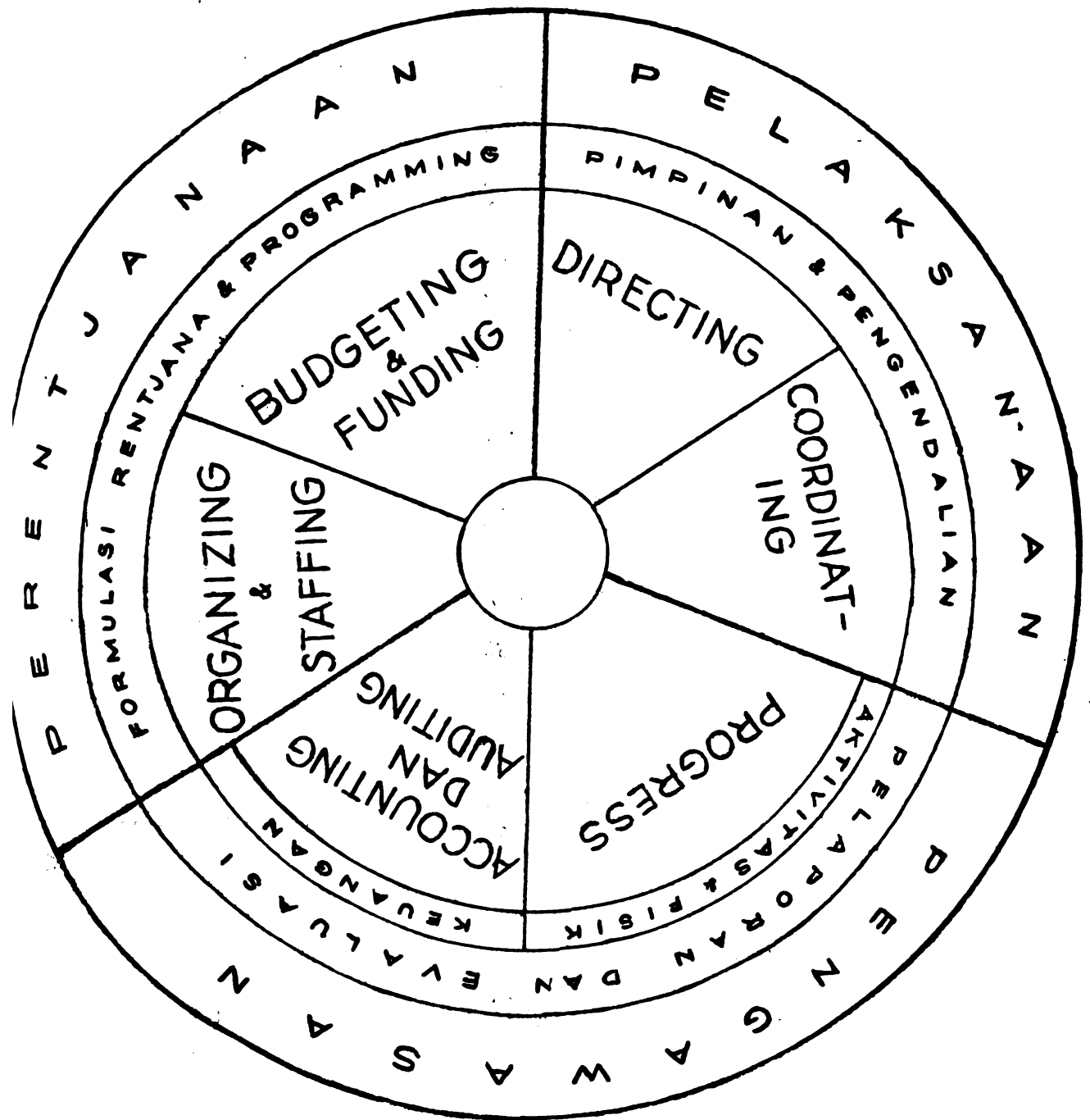
   a. Aktivitas perentjanaan (planning).
   b. Aktivitas pengendalian (directing).
   c. Aktivitas pengawasan (control).

(lihat bagan).

---

*) Maj. Djen. T.N.I
Deputy Ketua Bappenas.

PROSES MANAGEMENT

(MANAGEMENT CIRCLE)

BAB I

PERENTJANAAN

1. Dalam rangka workshop sekarang ini kita akan lebih mendalami persoalan2 jang bersangkutan dengan perentjanaan.

2. Dalam hal ini perentjanaan jang kita maksudkan adalah perentjanaan dalam arti jang dinamis.

3. Sama hainja dengan persoalan definisi management, tentang perentjanaan (planning), djuga terdapat banjak sekali definisi, untuk kepentingan praktis kiranja dapat dirumuskan sebagai berikut :

   " Perentjanaan (planning) adalah suatu proses (siklus) kegiatan pengolahan jang dinamis dalam rangka penentuan sasaran-sasaran (objectives) jang hendak ditjapai, peng-alokasian dana dan daja (means-man, money, material) dan pewadahannja (organization), penentuan tjara dan djalan (methode & system) jang setepat-tepatnja (effectiveness & efficiency) untuk mentjapai sasaran-sasaran, penentuan ruang dan waktu (time & space), serta penilaian terhadap hasil-hasil usaha dan tindakan (reporting, recording, evaluation) untuk penentuan langkah dan aktivitas selandjutnja (review) ".

4. Aktivitas2 jang perlu dilakukan dalam proses perentjanaan (planning) itu antara lain adalah :

   a. PEN MPULAN DATA
   (data collecting)

   Tindakan pertama-tama jang perlu dikerdjakan adalah pengumpulan bahan2 untuk membuat rentjana, antara lain ketentuan2 jang dipakai sebagai petundjuk2 umum (guidance), kebidjaksanaan dan keputusan2 jang diperlukan, serta data2, bahan2 informasi2 jang diperlukan, hasil2 survey, feasibility study dll.

   b. FORMULASI RENTJANA
   (plan formulation)

   Berdasarkan bahan2 jang telah ada, mula2 dirumuskan dahulu tudjuan dan sasaran-sasarannja (goals-setting).

   Tudjuan, jang kita maksudkan disini adalah keinginan atau kehendak jang akan ditjapai dalam djangka waktu jang tjukup pandjang, dan ruang lingkup jang luas.

   Sasaran-2 pokok, adalah target pokok jang ingin kita tjapai, bagian daripada tudjuan.

   Sasaran-2, adalah target2 bagian daripada sasaran pokok.

   Sasaran-2 antara, target2 bagian daripada sasaran2.

   Tudjuan dan Sasaran-2 itu meskipun sifatnja masih berupa ramalan / perkiraan **(foreasting)** namun sudah berdasarkan perhitungan2 tertentu harus :

1. Masih dalam batas kemungkinan untuk dapat ditjapai **(achievable)** lewat langkah dan usaha jang berentjana.
2. Mungkin dikerdjakan **(feasible)** dan dapat diterima **(acceptable)** dalam hubungan pembeajaannja.
3. Dalam banjak hal serasi dengan sasaran2 lain **(compatable)** dan dapat merupakan bantuan bagi sasaran2 lain **(supportable)**
4. Dapat dipertanggung djawabkan **(measurable)** dan konkrit **(concreet)**
5. Merupakan sesuatu ketentuan dan bukan merupakan suatu alternatif **(represent a decision)**

Langkah selandjutnja adalah pembuatan atau perumusan rentjana itu sendiri, aktivitas ini me[illegible] suatu tehnik tersendiri jang memerlukan keachlian, chususnja keahlian dalam lapangan jang dibuat rentjananja.

Urut-urutan prosesnja antara lain adalah :

1. Penjaringan, klasifikasi, analisa dan pengolahan bahan, data dan ketentuan2 jang tersedia.
2. Penegasan sasaran (Tudjuan, sasaran2 pokok, sasaran2).
3. Penentuan sarana2 untuk mentjapai sasaran, serta pewadahan, pengelompokan dan pengaturannja.
4. Tjara dan djalan jang akan ditempuh.
5. Ruang dan waktu jang diperlukan.
6. Tindakan2 pengamanan jang perlu diambil.

Pada umumnja pada tingkat perumusan rentjana ini, segala sesuatunja masih dalam kategori garis-garis besar, tetapi sudah djelas ruang lingkupnja.

c. PROGRAMMING

1. Seperti halnja dalam perentjanaan (planning) kita membedakan Pembuatan Program dan Programming. Pembuatan Program adalah bagian daripada Programming.

   "Programming adalah proses kegiatan jang dinamis dalam rangka perentjanaan, jang mentranslasikan rentjana-rentjana dalam program-program (kerdja), serta menghubungkan kebidjaksanaan2 dengan peng-anggaran dan pelaksanaan operasionilnja."

2. Programming djuga merupakan suatu proses/siklus kegiatan jang kontinu/terus menerus (lihat bagan).

3. Aktivitas jang pertama jang penting dalam siklus programming adalah pembuatan program atau program kerdja bagi kepentingan pelaksanaan. Kalau rentjana pada hakekatnja adalah dekat pada kebidjaksanaan (policy), program adalah dekat pada pelaksanaan (operation). Programlah jang digunakan sebagai landasan pelaksanaan. **Program mempunjai peranan untuk memperlantjar pelaksanaan rentjana.**

4. Program sudah memulai memasuki fase pelaksanaan operasionil (operation) dalam arti kegiatan2 pelaksanaan jang njata.

5. Program jang baik adalah program jang didasarkan atas penilaian dan penggunaan waktu (scheduling). Lazim djuga digunakan istilah dan pengertian "programming dan scheduling".

6. Djika kita bandingkan isi Rentjana dan isi Program maka tampak djelas bahwa isi Rentjana memuat ketentuan2 tentang kegiatan/tindakan dan tjara2 bertindak, sedangkan isi Program memuat ketentuan2 pelaksanaan daripada kegiatan/tindakan (operation) dan tiap2 tjara bertindak.

7. Adanja Program (Program Kerdja) tiap2 pelaksanaan atau mereka jang harus melaksanakan rentjana setjara operasionil, mengetahui dengan tegas porsi atau bagian kerdjanja, sarana, ruang dan waktu jang diberikan padanja untuk menjelesaikannja, selandjutnja pelaksana-pelaksana operasionil ini dapat membuat program kerdja bagi dirinja sendiri.

8. Dalam banjak hal Rentjana dapat dipetjah-petjah dalam lebih daripada satu program.

9. Dalam hal seperti tersebut diatas program mempunjai ruang lingkup jang lebih sempit, mempunjai sasaran jang lebih dekat dan proporsi jang lebih ketjil.

10. Dilihat daripada urut-urutannja atau fase-fase pembuatan Program prosesnja adalah sebagai berikut :

    a. Mempeladjari Rentjana jang telah ditetapkan dan selandjutnja mentranslasikan rentjana dalam kegiatan-kegiatannja harus diprogramkan.

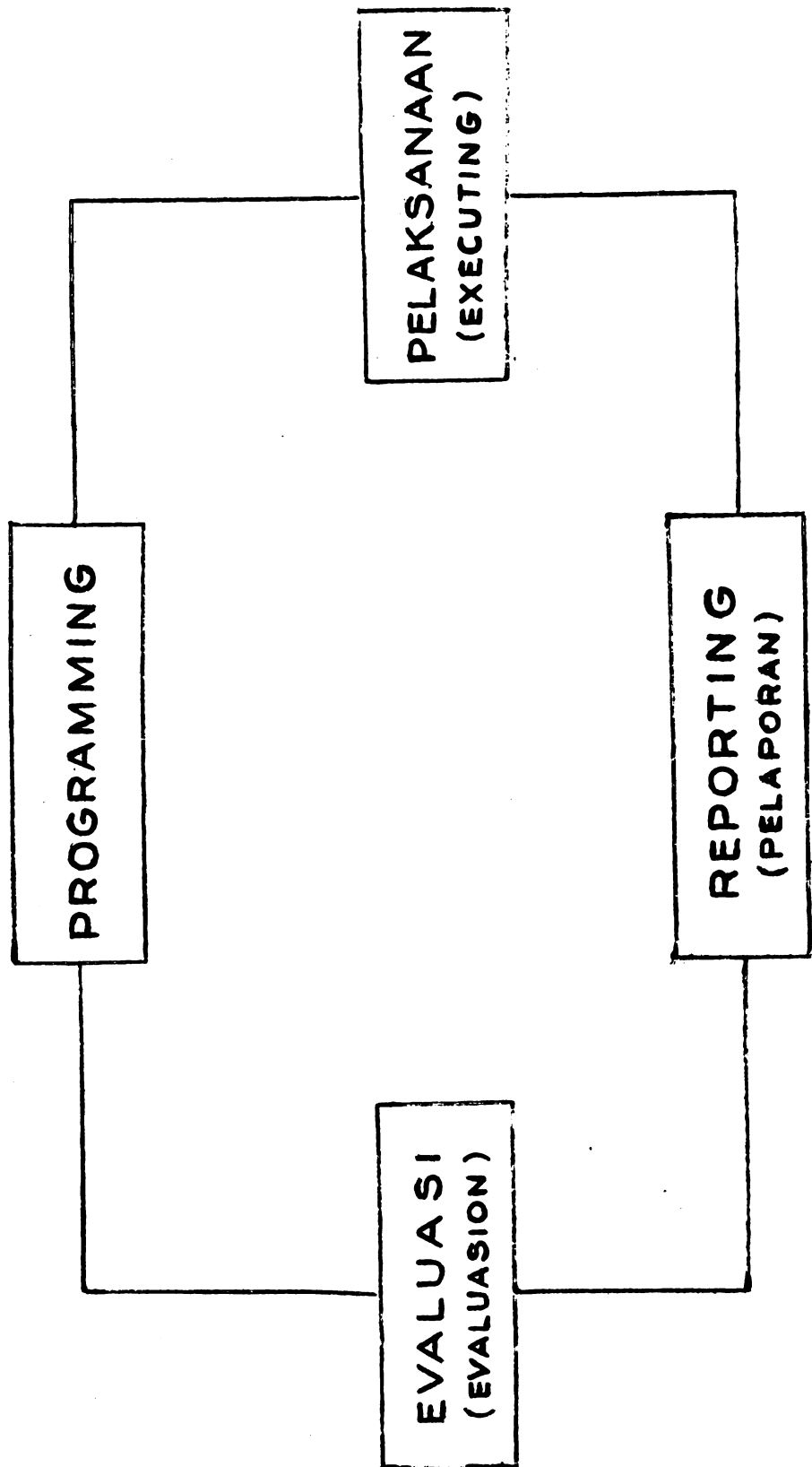
    b. Pembuatan program kerdja.

11. Dilihat dari sudut proses pembuatan program kerdja tampak kegiatan-2 dalam rangka :

    a. Melakukan perkiraan dan perhitungan berdasarkan bahan-bahan dan data-data jang termaktub dalam Rentjana.

    b. Penentuan kegiatan dan urutan kegiatan jang akan dilaksanakan (setjara chronologis).

    c. Penentuan waktu (time-scheduling) dan lokasi untuk masing2 kegiatan jang se-tepat2nja.

PROSES PERENTJANAAN
(PLANNING CIRCLE)
PROGRAMMING
PELAKSANAAN
(EXECUTING)
REPORTING
(PELAPORAN)
EVALUASI
(EVALUASION)

d Penentuan alokasi sarana dan fasilitas untuk masing-2 kegiatan.

e. Penentuan prosedur-2, methodik-2 dan sistem-2 pelaksanaan tiap-2 kegiatan.

Tjatatan :

— Prosedur — pengaturan kegiatan-2 jang ulang-mengulang dalam sistematik tertentu.

— Metodik — Tjara-2 bertindak jang telah dinilai akan kebenaran dan kemanfaatannja dan telah ditetapkan untuk mengerdjakan sesuatu pekerdjaan.

— Sistematik — Tjara penjusunan daripada hal-2 jang satu sama lain ada hubungannja sedemikian rupa, sehingga merupakan satu keseluruhan jang organik, teratur, berurutan, mudah dikenal dan dimengerti.

PENGORGANISASIAN
(ORGANIZING & STAFFING)

1. Jang akan kita bahas lebih landjut adalah masalah peng-organisasian. Dalam hal ini rumusan tentang organisasi adalah sebagai berikut :

   " Organisasi adalah susunan manusia, peralatan dan fasilitas dalam suatu wadah pengaturan tertentu, untuk mentjapai tudjuan atau sasaran tertentu "

2. **Rentjana Organisasi** memuat aspek2 seperti dibawah ini :

   a. Tugas pokok (mission) daripada organisasi.
   Adanja organisasi adalah untuk dipakai sebagai alat untuk mentjapai tudjuan.

   b. Penglompokan djenis2 kegiatan tertentu dalam suatu sistematik tertentu (function).

   c. Pekerdjaan daripada tiap2 petugas dalam organisasi itu (duties).

   d. Tanggung djawab daripada tiap2 petugas dalam rangka pelaksanaan tugas jang dibebankan padanja (responsbility).

   e. Kekuasaan atau wewenang daripada tiap2 petugas (authority).

   f. Pelimpahan tanggung djawab dan wewenang kepada bagian2 (unit2) dalam organisasi itu (delegation)

   g. Ukuran2 jang diperlukan untuk menilai berhasil tidaknja pelaksanaan tugas tiap2 petugas dalam organisasi (accountability).

3. **Ketentuan2 jang berlaku bagi terdjaminnja pelaksanaan tugas organisasi antara lain adalah:**

   a. Pemberian tanggung djawab jang tegas dan tjermat kepada tiap2 petugas.

   b. Pemberian tanggung djawab harus disertai dengan pelimpahan wewenang jang memadai.

   c. Petugas dalam satu djabatan tertentu hanja mengenal perintah2 dari seseorang atasan sadja.

   d. Petugas2 dalam eselon2 tertentu sesuai luasnja tanggung djawab pekerdjaannja perlu diberikan bantuan tenaga pembantu (staf) jang diperlukan.

   e. Petugas eselon tertentu hanja mempunjai bawahan langsung tidak lebih dari djumlah jang dapat dikuasainja atau diawasinja.

   f. Pembagian atau departementasi harus didasarkan pada analisa jang baik tentang aktivitas-aktivitas pekerdjaan jang harus didjalankan, aktivitas2 jang sama perlu dikelompokan mendjadi satu.

4. Disamping ketentuan2 tersebut diatas bagi kepentingan penjusunan suatu organisasi, karakteristik suatu organisasi jang baik dapat disimpulkan sebagai berikut :

   a. Adanja kesatuan pimpinan (unity of command)

   b. Dalam keadaan seimbang (in balance) dalam arti bahwa bagian2 / komponen2 dalam organisasi itu sepenuhnja berusaha bebas bagi perkembangannja untuk mentjapai sasaran-sasaran organisasi, tetapi tetap dalam batas2 ruang lingkup bagian lapangan kerdjanja.

c. Stabil dalam arti bahwa pengabdian petugas2-nja terarah pada organisasi dan tudjuannja, tidak pada perorangan semata-mata.

d. Flexible dalam arti mampu mengatasi keadaan2 jang berobah setjara tjepat dan tepat.

5. **Struktur Organisasi (structuring).**

Setelah mendalami petundjuk2 bagi suatu rentjana organisasi kini kita akan mendalami masalah struktur atau kerangka organisasinja.
Pada hakekatnja struktur organisasi itu adalah design daripada penuangan pembagian fungsi2, pelimpahan tanggung-djawab dan wewenang dan hubungan kerdja antara jang satu dengan jang lain.
Pada dasarnja ada 3 type struktur jang pokok jalah :

a. Type organisasi garis.
b. Type organisasi garis dan staf.
c. Type organisasi fungsionil.

(lihat bagan).

Type jang pertama lazimnja effektif dalam organisasi2 jang ketjil.
Dalam organisasi2 jang lebih besar, dimana dalam pelaksanaan misinja itu diperlukan kemahiran managerial dan tehnis, adanja administrasi jang kompleks dlsb, pelaksana2 dalam eselon2 tertentu memerlukan bantuan staf, untuk itu lazim digunakan type organisasi kedua.
Type organisasi ke-tiga kurang lazim dipakai, kadang2 digunakan dalam lapangan pekerdjaan jang serba tehnis (laboratorium research dlsb).
Disamping type2 organisasi pokok itu terdapat variasi2 type Panitya jang terdiri dari ahli2 berbagai bidang untuk memetjahkan masalah tertentu dengan djalan musjawarah, dan type-type kombinasi daripada tiga type pokok tersebut diatas.

6. **Rumusan Tugas (Job Discribtion) dan Tata - Kerdja (Procedures)**

Agar organisasi dapat bergerak dan bekerdja perlu a...nja ketentuan2 tentang rumusan tugas (job discribtion) daripada tiap2 petugas/pedjabat daripada organisasi, untuk menghindari kesimpang-siuran pelaksanaan tugas.

Disamping itu masih perlu adanja pengaturan hubungan kerdja satu sama lain untuk mentjapai sasaran bersama, pengaturan2 ini disebut prosedur2, baik jang tetap (standard) maupun jang berobah-robah (non standard).

7. Lazimnja bagi tiap2 organisasi tersedia buku2, peraturan2 tentang organisasi (organization manual) jang memuat ketentuan2 tentang kebidjaksanaan2, petundjuk2, rumusan2 tugas, tata-kerdja dlsb.

BAB II
PELAKSANAAN
PIMPINAN & PENGENDALIAN

1. Kegiatan2 pelaksanaan harus menudju kearah tudjuan jang hendak ditjapai dan tetap dalam arah kebidjaksanaan jang telah ditetapkan.

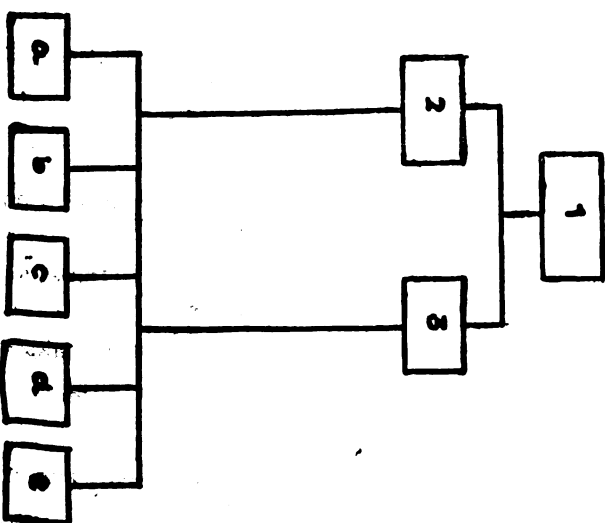
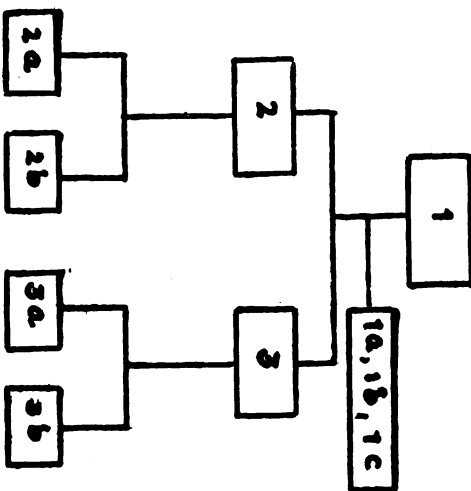
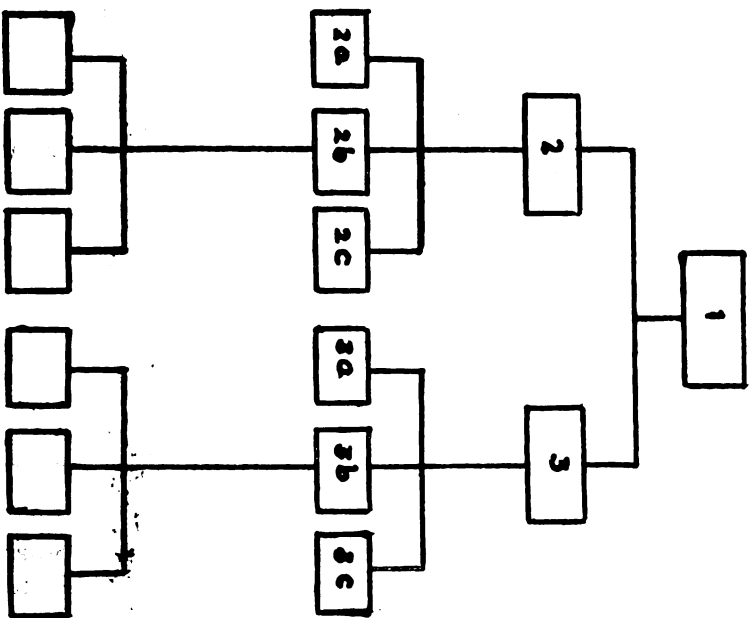
2. Dalam rangka pelaksanaan ini unsur2 dalam siklus management adalah unsur pimpinan dan pengendalian, kedua unsur ini merupakan alat untuk mendjamin bahwa pelaksanaannja diarahkan kepada tudjuannja (maintenance of the objective).

3. **Pimpinan**

a. Dalam pelaksanaan pemimpin (semua eselon) memiliki / peranan jang dominan dalam menggerakkan organisasi maupun bagian daripada organisasi terarah menudju sasaran2 jang telah ditetapkan. Pemimpin harus memiliki sifat kepemimpinan, sifat jang diminta padanja adalah :

B A G A N

STRUKTUR ORGANISASI

I. TYPE ORGANISASI GARIS II. TYPE ORGANISASI GARIS & STAFF III. TYPE ORGANISASI FUNGSIONIL.

" Mampu mempengaruhi dan menggerakkan orang bawahannja bekerdja bersama dalam hubungan usaha bersama untuk mentjapai sasaran2 dan tudjuan ".

Ia harus mampu memimpin, mengikuti dan mengawasi.

b. Dalam praktek langkah2 jang perlu dilakukan antara lain adalah :

Langkah 1. : Pemimpin melaksanakan rentjana dan mengambil keputusan2, untuk itu ia wadjib :

a. Faham akan tudjuan organisasinja.
b. Menetapkan sasaran2.
c. Mengadakan pembagian pekerdjaan jang rasionil.
d. Menempatkan orang-2nja jang tepat.
e. Membagi sarana2 menurut prioritas dan kebutuhan.
f. Membuat djadwal waktu pelaksanaan operasionil.
g. Mendidik dan melatih tenaga - tenaganja.

Langkah 2. : Pemimpin menetapkan mulainja kegiatan pelaksanaan, ia memimpin pelaksanaan tugas.

Langkah 3. : Bawahan2-nja bertindak, bergerak, mengambil keputusan, organisasinja dalam dinamika. Disini pemimpin mengendalikan kegiatan2, turun tangan bila perlu.

Langkah 4. : Bawahan2-nja kini jang mendjadi pemimpin dalam bidang pekerdjaan tertentu. Pemimpin sekarang mengawasi, mengambil langkah2 bila perlu, menilai, mengambil keputusan2, merentjanakan kembali dan mengeluarkan perintah2 baru.

Dalam proses pelaksanaan setjara operasionil bawahan memimpin dan mengikuti, pemimpin mengikuti dan memimpin.

c. Disini akan kita sadjikan checklist bagi seorang pemimpin organisasi.

1. Ia wadjib mengerahkan dan menggerakkan orang2-nja untuk bekerdja kearah pentjapaian sasaran, tidak semata-mata untuk pemimpin.
2. Ia wadjib faham akan tudjuan organisasinja.
3. Ia harus mendjamin adanja koordinasi usaha dan kegiatan pada eselon2 bawahannja.
4. Ia harus mengkoordinasikan organisasinja tetapi djuga kekuatan-2 diluar organisasinja jang berpengaruh terhadap djalannja pekerdjaan.
5. Ia wadjib menentukan organisasinja baik vertikal maupun horizontal.
6. Ia wadjib menanamkan prasaran pada organisasinja bahwa tiap2 bagian tiap2 individu adalah penting peranannja.
7. Ia wadjib menghasilkan peningkatan " kekuatan kelompok ". (group power) daripada organisasinja.
8. Ia harus mengembangkan sifat2 kepemimpinan pada petugas2 tingkat pimpinan pada organisasinja.
9. Keputusan2-nja harus didasarkan pada pemikiran2 jang sistematis tidak pada pertimbangan-pertimbangan sepintas lalu.
10. Ia harus dapat menggunakan kemampuan sarananja setjara maksimal.
11. Ia harus memimpin, mengikuti dan mengawasi serta bertindak.
12. Ia wadjib meng-upgrade dirinja sendiri.
13. Ia harus dapat memilih pembantu jang dapat mengisi kekurangan2-nja.

Disamping hal2 seperti tersebut diatas pemimpin harus dapat menundjukkan sifat-2 kepemimpinan pada orang-orangnja baik mereka2 jang duduk dalam tingkat pemimpin maupun bawahan; dalam satu kata kita sebut bidjaksana "Tut - wuri handajani, hing ngarso sung tulodo, hing madyo mbangun karso.

4. Pengendalian (dalam arti directing)

a. Seperti apa jang telah dikemukakan dalam " Pimpinan ", pemimpin mengusahakan gerak kegiatan in concrete.
Gerak kegiatan itu harus menudju kearah tudjuan jang telah ditetapkan, disini unsur pengendalian sebagai alat untuk mendjamin langsungnja kegiatan, tetapnja haluan menudju sasaran, memegang peranan jang penting.
Pengendalian berada pada tangan pemimpin semua eselon.

b. Pengendalian dapat dirumuskan sebagai berikut :

" Pengendalian adalah kegiatan untuk mendjamin persesuaian hasil karya dengan rentjana, program, perintah2 dan ketentuan2 lainnja jang telah ditetapkan, termasuk tindakan2 k . tif terhadap ketidak mampuan atau penjimpangan ".

c. Faedah daripada pengendalian antara lain adalah :

1. Setelah pekerdjaan selesai pengendalian dapat dipakai sebagai alat pengukur.

Proses pengendalian menghasilkan data2 dan fakta2 baru jang terdjadi dalam pelaksanaan, ini semuanja berguna dan berfaedah bagi pimpinan, perentjanaan dan pelaksanaan, apa jang telah direntjanakan, diprogramkan tidak selalu tjotjok dengan kenjataan operasionilnja.
Dalam rangka ini pengendalian berguna sekali bagi perentjanaan selandjutnja.

2. Selama pekerdjaan berdjalan, pengendalian digunakan sebagai pendjaga atau pegangan.

Dalam hal ini pengendalian berguna bagi keperluan koreksi pelaksanaan operasionil segera sehingga tudjuan, haluan tidak menjimpang dari rentjana.

d. Biasanja pengendalian ditindjau dari 4 matjam sudut penglihatan.

1. Siapa jang mendjalankan pengendalian (dari sudut subjek).
Melihat subjeknja, maka si subjek dapat berada didalam organisasi atau diluar organisasi.

2. Apa dan siapa jang dikendalikan (objek).
Dari sudut objeknja kita mengenal antara lain :

— pengendalian personil
— pengendalian materiil
— pengendalian keuangan
— pengendalian administrasi
— pengendalian waktu dan kegiatan.

e. **Proses Pengendalian**

Proses pengendalian terdiri dari 4 babak, jalah penentuan norma dan standar, pemeriksaan, perbandingan dan tindakan korektif.

1. **Penentuan standard**

Standard diperlukan untuk mengukur dan menilai hasil karya petugas atau unit2 tertentu menurut kwantitas, kwalitas dan waktu.

2. **Pemeriksaan**

Pemeriksaan adalah kegiatan melihat dan menjaksikan sampai berapa djauh hasil pelaksanaan pekerdjaan, sesuai tidaknja dengan rentjana jang telah ditetapkan. Langkah-langkah proses pemeriksaan adalah sebagai berikut :

a. Persiapan sebelum mengadakan pemeriksaan.
b. Tindakan pemeriksaan itu s diri (in concrete).
c. Interpretasi hasil2 pemeriksaan.
d. Saran-saran.

3. **Perbandingan**

Hasil karya dibandingkan de rentjana dan ditarik kesimpulan.

4. **Tindakan korektif**

Tindakan perlu diambil bila perlu ada perbaikan2, menampung keadaan jang tak terduga dengan segera, meluruskan penjimpangan2, menjiapkan organisasi sesuai keadaan-keadaan jang baru dlsb.
Pimpinan disini harus tjukup flexible, tanpa meninggalkan arah dan tudjuan.

Tindakan2 korektif itu dapat berupa :

a. penjesuaian terhadap keadaan2 dan pengaruh2.
b. memodifisir atau merobah rentjana, program bila perlu dalam batas2 wewenang pelaksanaan/pemimpin jang bersangkutan.
c. Perbaikan sjarat2 pelaksanaan
d. Pelaksana2 disiapkan untuk dapat mengatasi keadaan baru.

Kegiatan pengendalian menentukan proses pelaksanaan operasionil menudju sasaran2 dan tudjuan jang telah ditetapkan.

f. **Sjarat2 pengendalian jang baik adalah sebagai berikut :**

1. Pengendalian harus sesuai dengan sifat hakekat daripada kegiatan dan pekerdjaan jang dikendalikan.
2. Pengendalian harus fleksible, berdaja guna dan berhasil guna.
3. Pengendalian harus mereflektir pola organisasi.
4. Mudah dimengerti, di-ikuti dan dilaksanakan.
5. Harus segera mampu melaporkan penjimpangan2.
6. Dapat mendjamin tindakan2 korektif segera.

g. **Ketentuan-ketentuan**

Bagi kegiatan pengendalian jang baik ketentuan2 dibawah ini dapat dipakai sebagai pegangan :

1. Tanggung djawab dan wewenang bagian2/unit2 dan pedjabat jang melakukan pengendalian (pimpinan) dalam organisasi perlu ditetapkan setjara tegas dan diketahui/dikenal oleh petugas2.
2. Tjara2 pengendalian jang tidak terang-terangan perlu dihindarkan.
3. Rentjana pengendalian diteruskan dengan djelas.
4. Kepada para pelaksana perlu diberikan kesempatan untuk mengemukakan pendapat-pendapatnja.
5. Tiap2 kegiatan pengendalian harus lewat pimpinan (semua eselon).
6. Sifat bidjaksana sangat diperlukan.
7. Pengendalian jang baik sering dirasakan berat oleh para petugas oleh sebab itu perlu para petugas memahami bahwa pengendalian ini perlu bagi tertjapainja sasaran dan tudjuan.

5. **Peng-koordinasian**

a. **" Koordinasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan menghubungkan, bertudjuan untuk men-serasikan tiap langkah dan kegiatan dalam organisasi agar tertjapai gerak jang tjepat dan tepat untuk mentjapai sasaran dan tudjuan ".**

Pada dasarnja kegiatan koordinasi dalam pelaksanaan merupakan salah satu aspek dalam pengendalian, namun karena pentingnja dalam proses management ditindjau setjara tersendiri.

b. Sjarat2 bagi terlaksananja koordinasi jang baik jang terpenting adalah adanja :

1. Saling pengertian antara sesama petugas dan antara bagian2 dalam organisasi tentang tugas tanggung djawab, wewenang, tjara kerdja daripada masing2 fihak.
2. Pengendalian koordinasi jang rapi.
   Koordinasi mempunjai peranan menghubungkan bagian2/unit2 maupun pimpinan dan pelaksana / petugas.

Menghubungkan kegiatan2, ruang, waktu dan hubungan antara sasaran2, mentjegah adanja kesimpang siuran dan kegiatan jang saling bertindih jang dapat mengakibatkan pemborosan dan pengaruh tidak baik terhadap semangat dan tertib kerdja.

Keuntungan2 jang dapat diambil dari pengendalian koordinasi jang baik antaranja adalah :

1. Menghilangkan titik pertentangan
2. Petugas2 dipaksa (dalam arti jang baik) untuk berfikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tudjuan bersama.
3. Mentjegah kesimpang-siuran dan doublures
4. Mengembangkan daja inisiatif dan improvisasi, karena mengharuskan pelaksanaan2 untuk mentjapai tjara dan djalan jang tjotjok bagi pelaksanaan tugas setjara menjeluruh

c. Djenis2 koordinasi jang kita kenal meliputi :

1. Koordinasi keatas, adalah koordinasi jang dilaksanakan oleh bawahan dengan atasannja.
2. Koordinasi horizontal (mendatar), dilakukan antara unit2 atau pedjabat2 jang sama eselon2-nja.
3. Koordinasi kebawah, oleh atasan ke-unsur2 bawahannja.

d. Tjara mendjalankan koordinasi :

4. Setjara pribadi, bertemu muka
5. Dengan djalan perundingan
6. Dengan djalan surat menjurat
7. Lewat tata-kerdja organisasi jang ditetapkan.
8. Dengan menggunakan perhubungan2
9. Lewat media2 lainnja.

B A B III
P E N G A W A S A N
(Control)

1. Jang dimaksud dengan " control " dalam sistematik jang kita pakai sekarang ini adalah dalam arti pengawasan. Control sering-sering djuga mempunjai arti pengendalian.
2. Memang pada hakekatnja unsur pengawasan ini djuga sangat erat hubungannja dengan unsur pengendalian, bahkan bagian daripada pengendalian itu sendiri, namun biasanja diperlukan sebagai unsur tersendiri.
3. Umumnja kegiatan pengawasan meliputi dua (2) hal pokok :

   a. Pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan dan/atau terhadap progress fisik.

   b. Pengawasan terhadap keuangan.

   Tjatatan :

   Masalah keuangan dalam management mendapat tempat tersendiri, karena sangat luasnja persoalan, keuangan mendapat tempat chusus dalam ilmu management, jalah management Keuangan (Financial Management).
4. Disamping tindakan pengawasan langsung jang merupakan unsur tindakan pengendalian, ada bahan-bahan hasil pengawasan/pengamatan jang diperlukan bagi proses management dalam keseluruhannja. Bahan-bahan ini perlu bagi langkah-langkah perbaikan dan penjempurnaan.
5. Tjara dan djalan untuk mendapatkan bahan-bahan itu sering-sering dituangkan dalam satu sistem jang lazim disebut Sistim Pelaporan atau " Reporting System ", jang maksudnja adalah untuk mendapatkan bahan-bahan, data-data atas pelaksanaan kegiatan dan pe-

kerdjaan setjara menjeluruh, bahan-bahan mana diperlukan bagi evaluasi pelaksanaan pekerdjaan untuk dapat mengambil langkah-langkah baru bila diperlukan (feedback).

6. Subjek Pengawasan disini adalah :
   a. petugas-petugas pimpinan semua eselon dalam organisasi.
   b. petugas-petugas chusus jang dibebani tugas pengawasan, dapat berdiri sendiri atau sebagai unsur pembantu pimpinan dalam eselon-eselon tertentu.
   c. tidak djarang pula ada pengawas-pengawas dari luar organisasi atau dari masjarakat sendiri

7. Objek Pengawasan meliputi bagian-bagian daripada organisasi serta pendjabatnja jang melaksanakan tugas beserta hasil karyanja.

8. Bahan-bahan berupa laporan-laporan baik lesan maupun tertulis diperlukan bagi keperluan evaluasi dan review

Selandjutnja bahan-bahan jang telah ada itu diproses, diolah bagi kepentingan tindakan korektif atau landjutan. Antara lain jang ditindjau, dianalisa dan dinilai adalah :

a. Apakah proses pekerdjaan tetap sesuai dengan arah dan tudjuan jang telah direntjanakan.
b. Apakah progress pekerdjaan mempunjai nilai jang tjotjok dengan nilai jang ditetapkan.
c. Apakah penggunaan keuangan sesuai dengan apa jang telah ditetapkan.

9. Dalam kenjataannja fakta-fakta memberikan gambaran bahwa sering-sering terdjadi ketidak tjotjokan, perlu ditjari sebab musababnja. Untuk itu bahan-bahan, data-data laporan perlu dipeladjari, proses dan progress pekerdjaan perlu dinilai, dievaluasikan untuk kepentingan review. Kesalahan-kesalahan dan ketidak sempurnaan perlu ditemukan dan diperbaiki. Dibawah ini kita sadjikan checklist dimana kesalahan-kesalahan itu dapat terdjadi untuk dinilai dan dipakai sebagai bahan review.
   a. Kesalahan jang sangat fundamentail adalah apabila terbukti rentjananja jang salah, atas kesalahan ini mungkin review masih dapat dikerdjakan atau tidak mungkin samasekali, dalam hal jang pertama masih dapat diadakan langkah-langkah untuk membetulkannja, dalam hal jang kedua dapat mengakibatkan keharusan untuk penghentian pekerdjaan sama sekali sampai ditemukan pemetjahan-pemetjahan baru (overall review).
   b. Kesalahan-kesalahan dapat terletak pada programnja, dalam hal ini mungkin ada jang masih dapat tertolong
   c. Kesalahan terletak pada pelaksanaan operasionil, dalam hal ini letak kesalahan atau kekeliruan perlu ditindjau soal demi soal (case by case).

   Umumnja dalam aspek organisasinja, sarana-sarananja, waktu dan tjara-tjara pengendaliannja.

Maka disini tampak proses daripada management jang merupakan satu lingkaran kegiatan jang menjeluruh, kembali pada proses perentjanaan, programming dan selandjutnja.

B A B IV.

M A N A G E M E N T   K E U A N G A N
(FINANCIAL MANAGEMENT)

Tentang Management Keuangan jang meliputi aspek-aspek Budgeting, Funding, Accounting dan Auditing akan dibahas tersendiri.

B A B V.

K E S I M P U L A N

1. Management adalah suatu rangkaian kegiatan jang terus menerus, bulat menjeluruh dan final.

2. Unsur-unsur daripada management jang pokok adalah :

   a. Perentjanaan
   b. Pelaksanaan dan
   c. Pengawasan.

3. Perentjanaan mempunjai unsur-unsur sebagai berikut :

   a. Dipandang dari urut-urutannja memuat aspek-aspek :

      1. Pembuatan rentjana dan
      2. Pembuatan Program

   b. Dipandang dari sudut unsur-unsurnja :

      1. Peng-organisasian (termasuk staffing)
      2. Peng-anggaran (budgeting) dan pembeajaan (Funding)

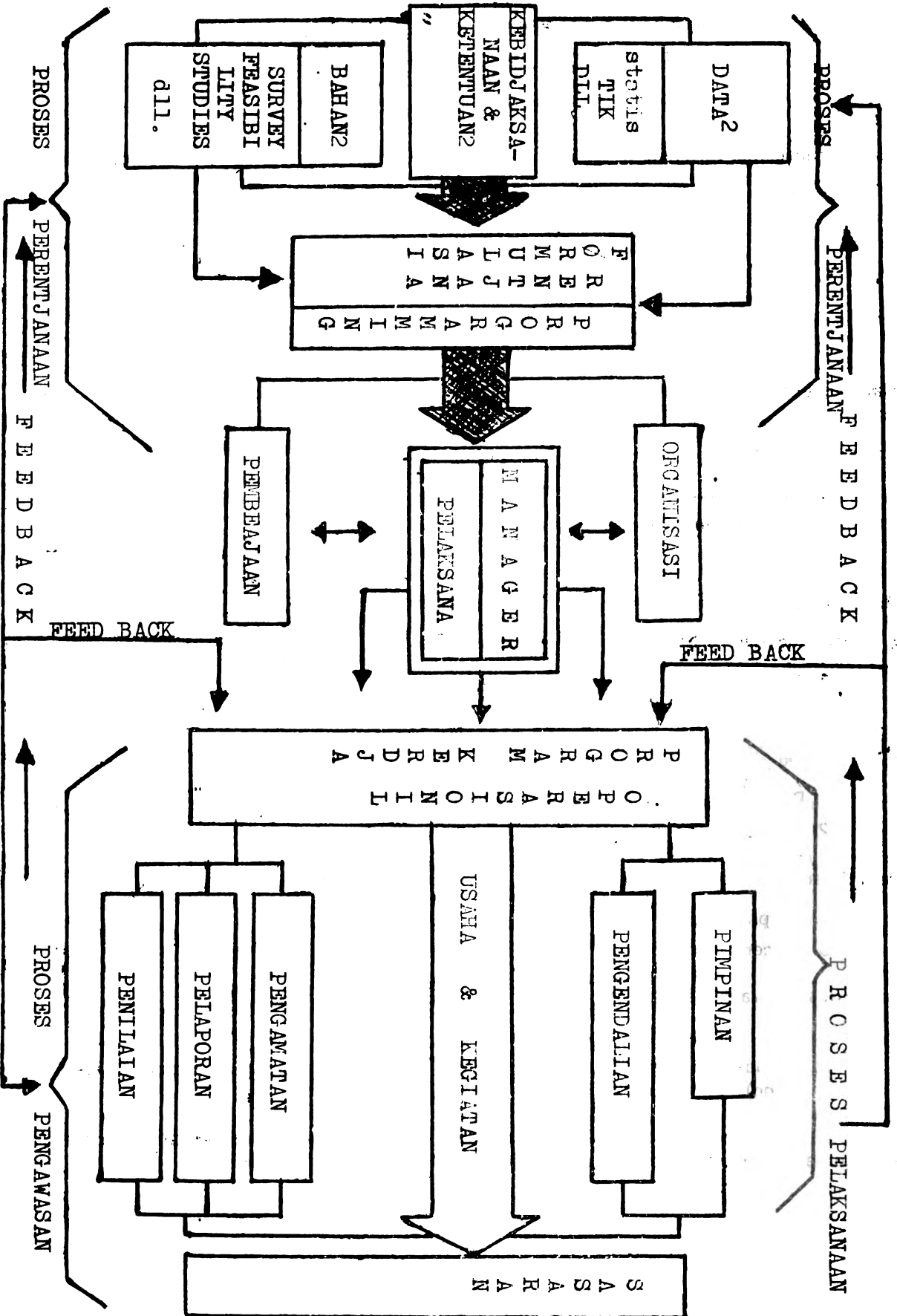
4. Dalam rangka pelaksanaan, unsur-unsur managementnja adalah :

   a. Pimpinan dan
   b. Pengendalian

5. Unsur-unsur terachir adalah Pengawasan jang memuat aspek-aspek :

   a. Reporting dan Recording, dan
   b. Evaluasi, baik mengenai program fisik maupun finansiil (accounting & auditing).

6. Mengenai Budgeting, Funding, Accounting dan Auditing sebagai unsur-unsur daripada Management Keuangan (financial management) akan dibahas tersendiri.

PROSES MANAGEMENT
FEEDBACK
PROSES PERENTJANAAN
PROSES PELAKSANAAN
DATA²
statis TIK DLL.
KEBIDJAKSANAAN & KETENTUAN2
BAHAN2
SURVEY FEASIBILITY STUDIES dll.
FORMULASI RENTJANA
PROGRAMMING
ORGANISASI
MANAGER
PELAKSANA
PEMBEAJAAN
FEED BACK
PROGRAM KERDJA OPERASIONIL
PIMPINAN
PENGENDALIAN
USAHA & KEGIATAN
PENGAMATAN
PELAPORAN
PENILAIAN
SASARAN
PROSES PERENTJANAAN
FEEDBACK
PROSES PENGAWASAN

MASALAH MOTIVASI DALAM PENDAJAGUNAAN PERSONIL KANTOR

Oleh: Buchari Zainun *)

I. Pendahuluan

Masalah motivasi dan masalah pendajagunaan personil pada umumnja, atau dalam pendajagunaan personil kantor chususnja merupakan masalah jang erat sangkut-pautnja. Masih kurangnja perhatian kepada masalah motivasi ini mungkin karena dianggap masalah ini belum urgent untuk dipikirkan atau mungkin karena para manager kita masih sibuk dengan persoalan2 dan pekerdjaan2 lain.

Uraian ini diharapkan akan dapat sekedar menggugah hati setiap pemimpin tentang bagaimana pentingnja pengaruh motivasi terhadap sukses jang akan ditjapai oleh para manager itu dalam usaha mereka untuk meningkatkan dajaguna personil pada umumnja dan daja guna personil kantor chususnja, sesuai dengan inti tugas pokok memimpin dari seseorang manager.

Perbandingan djumlah personil kantor dan personil lapangan tidak sama untuk setiap djenis usaha dan pekerdjaan. Tetapi djelaslah pekerdja kantor menundjukkan ketjenderungan pertambahan jang amat pesat. Sebagai tjontoh seperti jang dikemukakan Neuschel, bahwa di Amerika Serikat pada tahun 1870, 80.000 orang personil kantor merupakan kurang dari 1 persen dari seluruh djumlah pekerdja. Pada tahun 1910 djumlah ini meningkat mendjadi 4,6 persen dan pada tahun 1930 mendjadi 8,2 persen. Pada tahun 1960 djumlah ini meningkat lagi dalam prosentasi jang lebih besar, jaitu mendjadi 14 persen. Dari 65 djuta pekerdja, 9 djuta merupakan pekerdja2 kantor.

Gambaran diatas terdjadi pula di Indonesia dalam masa pertumbuhan sosial-ekonomi dari masjarakat agraris menudju masjarakat industrialized, dan masjarakat desa terdjun ke kota mendjadi masjarakat jang urbanized. Pekerdja2 kantor diperlukan untuk mengisi pabrik-2 perkantoran berupa gedung2 pemerintah pada semua tingkatan dan bidang kegiatan, Bank-2 pemerintah, swasta dan asing2, perusahaan2 asuransi, perusahaan2 dagang, perusahaan2 pelajanan (public utilities), perusahaan2 industri, rumah2 sakit dan rumah-2 obat, sekolah2, gedung2 kedutaan, hotel2, kantor2 partai politik dsb.

Pada sebagian dari instansi2/perusahaan2 jang diutarakan diatas terlihat djumlah pekerdja kantor jang lebih besar dibandingkan dengan djumlah pekerdja lapangan jang bukan personil perkantoran. Bahkan ada instansi2/perusahaan jang hampir seluruh personilnja terdiri diatas pekerdja2 perkantoran se-mata2 jang mengerdjakan kegiatan-kegiatan sebagai "paper work".

Demikian besarnja djumlah pekerdja kantor ini dan demikian pula besarnja peranan mereka dalam usaha kegiatan organisasi modern, sudah selajaknja perhatian tersendiri perlu diberikan kepada golongan pekerdja kantor ini jang pada kesempatan sekarang ini perhatian chusus diberikan kepada masalah motivasi dalam hubungan dengan usaha peningkatan effisiensi dan effektifitas tenaga kerdja perkantoran.

Kelalaian dalam mendjaga kemanfaatan dan dajaguna pekerdja2 kantor ini akan merupakan beban usaha jang tidak produktif, karena personil perkantoran ini termasuk kedalam overhead cost bagi sesuatu organisasi atau perusahaan.

II. Kedudukan Motivasi

Sedjak dengan pendirian bahwa management dapat diartikan sebagai usaha2 jang ra-

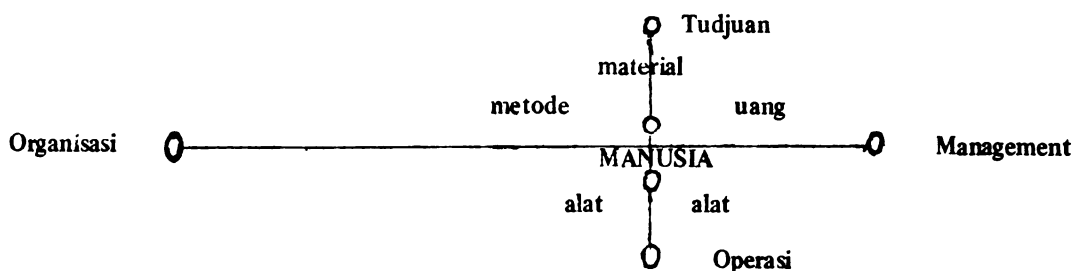
---

*) Wakil Dekan P.T.I.A. merangkap Direktur A.I.A. Lembaga Administrasi Negara

sionil dan berentjana untuk mentjapai suatu tudjuan dengan bantuan atau dengan kerdja sama orang2 lain setjara teratur, rapi, tertib, tjermat, hemat dan tepat, maka timbul masalah bagaimana agar orang2 lain itu mau menundjukkan keinginan atau enthusiasme kerdja sama mereka itu. Masalah inilah sesungguhnja jang mendjadi pusat perhatian bagi pokok atjara motivasi ini. Karena itu, maka motivasi ini dapat pula dipandang sebagai bagian jang integral dari administrasi kepegawaian untuk pengerahan tenaga kerdja umumnja.

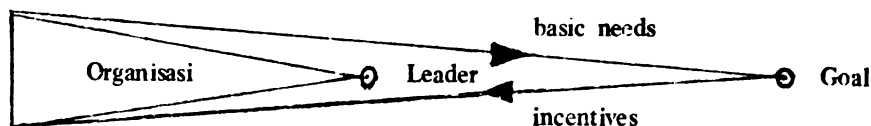
Mengingat bahwa manusia (manpower) merupakan unsur jang paling utama bagi kelantjaran djalannja mesin administrasi dengan roda managementnja, maka patutlah soal2 jang berhubungan dengan motivasi ini mendapat perhatian pula bagi para pedjabat manager/pimpinan berbagai usaha kerdja-sama jang teratur. Karena jang mendjadi tudjuan pokok bagi motivasi ialah setjara praktis berusaha untuk menggerakkan, mengarahkan, serta mengerahkan segala daja dan potensi tenaga kerdja manusia kearah penggunaannja jang semaksimal2-nja dalam batas kemampuan manusia dan resourses lainnja jang ada.

Dengan schema sederhana seperti tertera dibawah, djelaslah bagaimana pentingnja kedudukan manusia jang merupakan pusat terselenggaranja segala usaha dan kegiatan2 oleh administrasi itu.

MANUSIA SEBAGAI PUSAT KEGIATAN ADMINISTRASI

III. Tudjuan Sebagai Azas Motivasi

Apa jang diharapkan sebagai tudjuan organisasi sebenarnja adalah merupakan synchronisasi dari berbagai tudjuan2 komplementair. Sebab selain daripada tudjuan sustantive, jaitu jang mendjadi sebab utama bagi terdjadi dan lahirnja organisasi itu ada pula matjam2 tudjuan suplementair lainnja a.l. seperti tudjuan2 administratip, tudjuan-tudjuan sosial dan tudjuan2 pribadi dari anggota2 organisasi tersebut.

Masing2 tudjuan jang mendjadi dasar bagi setiap gerak dinamik manusia itulah jang mempunjai 2 aspek, jaitu aspek internal jang potensiil sifatnja jang terlihat sebagai kebutuhan2 pokok atau jang disebut basic needs itu; dan aspeknja jang kedua ialah aspek external jang actual berupa alat2 perangsang atau incentives jang hendak memenuhi kebutuhan2 serta tuntutan2 itu.

Djika digambarkan dengan suatu skets jang amat sederhana akan terlihatlah hubungan erat antara organisasi jang berada dibawah seorang pemimpin organisasi dengan tudjuan organisasi, dengan kebutuhan dan perangsang sebagai djembatannja.

Dalam kenjataan praktek se-hari2 memang tidak djarang terdjadi bahwa beberapa kegiatan terdjadi karena didorong oleh suatu tudjuan tertentu. Akan tetapi sesuatu kegiatan mungkin pula disebabkan karena adanja beberapa dorongan untuk memperoleh beberapa alat perangsang. Setjara negatip umpamanja orang jang suka mengabaikan tanggung-djawabnja ada kemungkinan disebabkan oleh ketidak-puasannja terhadap djenis dan sjarat2 pekerdjaan, terhadap pimpinan atau karena adanja dorongan2 mandur oleh berbagai motif jang negatif.

Namun demikian dapatlah ditegaskan, bahwa jang mendjadi unsur pokok dari setiap usaha bersama jang terorganisasi ialah adanja "TUDJUAN" c.q. tudjuan bersama jang ditentukan sebelumnja kearah mana semua potensi, dajaguna serta sumber2 tenaga kerdja lainnja, hendak digerakkan dikerahkan dan diarahkan. Dengan persetudjuan atau se-tidak2nja dengan pengertian penuh oleh setiap anggota organisasi maka pimpinan bertanggung-djawab merumuskan apa jang akan mendjadi tudjuan bersama itu dengan senantiasa mengingat berbagai faktor2 organisasi seperti resourses jang tersedia untuk melahirkan tudjuan dasar pemenuhan kebutuhan2 pokok organisasi dengan perangsang2nja. Selain dari pada itu pimpinan perumus tudjuan itu perlu pula memperhatikan berbagai faktor luar jang bersifat politis, ekonomis, sosial, kulturil, kepribadian, perkembangan tehnik organisasi chususnja dan perkembangan tehnologi umumnja.

IV. Tudjuan Bersama Dan Kebutuhan

Karena tudjuan bersama itu adalah hasil pengsynchronisasian dari berbagai keinginan dan tuntutan baik jang dilahirkan maupun jang tidak, maka sering timbul pula persoalan bagi pimpinan untuk menghindarkan terdjadinja ketidak-serasian diantara pentjapaian tudjuan dengan tuntutan2 jang beraneka warna itu.

Tidak hanja tiap2 organisasi sadja jang mempunjai tudjuan bersama itu, akan tetapi masing2 kesatuan jang terketjil sekalipun dari suatu organisasi djuga mempunjai tudjuan2 bersama. Tudjuan2 bersama pada tingkat kesatuan2 ketjil ini adalah djembatan untuk mendekati tertjapainja tudjuan bersama jang pokok. Tertjapainja tudjuan bersama itu adalah hasil sumbangan dari semua anggota organisasi.

Sebagai imbangan bagi sumbangan jang telah diberikan kepada organisasi, maka anggota2 organisasi setjara perseorangan atau ber-kelompok2 menuntut pembagian hasil jang adil dan merata. Jang diharapkannja dari organisasi itu dapat pula ber-beda2 karena adanja perbedaan, perseorangan akibat pengaruh perbedaan2 kepribadian, dasar pendidikan dan pengalaman, perbedaan kepertjajaan, perbedaan pendapatan atau karena perbedaan faktor lainnja. Namun demikian, kebutuhan akan pekerdjaan jang menjenangkan pada umumnja terdapat pada setiap orang tanpa melihat perbedaan2 tersebut di atas. Orang jang mempunjai pendidikan tinggi maupun rendah semuanja mengharapkan akan mengerdjakan pekerdjaan2 jang menjenangkan. Orang jang berpendapatan tinggipun demikian pula.

Akan tetapi perbedaan2 kebutuhan itu tampak dalam satu hal lain jaitu kebutuhan manusia untuk mendjalankan suatu pekerdjaan jang mengandung tantangan bagi petugas2nja. Kebutuhan akan challenging work ini lebih tinggi pada orang jang berpendidikan tinggi dibandingkan dengan mereka jang berpendidikan rendah.

Sekalipun sifat kebutuhan itu adalah individuil, tetapi sifat individuil ini harus diimbangi dengan kebutuhan bersama terutama pada masjarakat kita jang berdasarkan pada azas kekeluargaan dimana pemenuhan kebutuhan2 perseorangan bilamana perlu harus tunduk kepada tuntutan bersama atau kebutuhan sosial.

Seperti telah disinggung diatas, masalah motivasi jang dihadapi oleh setiap pimpinan dari suatu organisasi jang terketjilpun ialah goal bagaimana se-kurang2nja memberikan kepuasan minimal kepada pegawai2 ataupun petugas2 dibawah pimpinannja.

Menuntut atau mengharapkan akan terpenuhinja kebutuhan setjara maximal hanja akan menimbulkan keketjewaan belaka. Lebih sulit lagi daripada soal memenuhi kepuasan itu ialah soal bagaimana menentukan dengan tepat apakah sebenarnja jang dibutuhkan oleh pegawai2 tersebut. Boleh sadja umpamanja seorang pegawai diberikan kenaikan gadji untuk memenuhi kepuasannja. Ini hanjalah suatu usaha memenuhi kebutuhan ekonomis pegawai tersebut, namun sebenarnja apa jang dibutuhkan bukanlah semata-mata kenaikan gadji, tetapi mungkin dia mempunjai keinginan lain seperti ingin akan penghargaan sebagai hasil kepuasan dalam mendjalankan tugasnja.

Tindakan memindahkan seorang pegawai pada suatu kedudukan atau pekerdjaan jang menjenangkan dengan kejakinan, bahwa itu barangkali jang mendjadi keinginan atau kebutuhan pegawai tersebut, karena disitulah dia akan dapat berkembang dalam kariernja, dan disitu pula dia akan menikmati status jang lebih tepat.

Lebih sulit lagi bagi seorang manager dalam menghadapi masalah motivasi pegawai ini ialah karena manusia itu adalah machluk jang dinamis selalu berobah dalam keinginan atau kemauannja, pula dalam tuntutannja agar keinginannja itu terpenuhi dengan memuaskan. Apabila jang mendjadi keinginannja sekarang sudah terpenuhi, besok timbul lagi keinginan2 lain. Bilamana satu kebutuhan sudah dapat dipuaskan maka timbul lagi kebutuhan baru. Ini suatu tjorak jang mendjadi tjiri2 umum manusia jang tak pernah puas selama-lamanja. Karena itu dapat dikatakan bahwa manusia itu senantiasa berada dalam keadaan tidak seimbang: atau dalam state of disquilibrium.
Sedang keadaan jang seimbang hanja terdapat sementara bila satu kebutuhan jang mendesak dapat dipenuhi.

Kalau demikian halnja perlulah bagi seorang manager untuk mengetahui apakah jang mendjadi kebutuhan pegawainja, terutama dalam hubungan antara pegawai tersebut dengan pekerdjaannja.

V. Matjam2 Kebutuhan

Sebelum memasuki persoalan jang menjangkut matjam2 kebutuhan chususnja kebutuhan pegawai/petugas dalam hubungan dia dengan pekerdjaannja, maka perlulah di bitjarakan mengenai pertanjaan: Apakah jang dimaksud dengan "Kebutuhan"?
Jang dimaksud dengan "Kebutuhan" itu tidak hanja se-mata2 hal2 jang dikehendaki untuk memenuhi kebutuhan2 primair sadja, seperti makan, pakaian, tuntutan sahwat jang hanja sekedar bertudjuan untuk melanggengkan hidup belaka.

Pengertian ini lebih luas dari itu, karena kebutuhan mentjakup kedua hal tentang apa jang seharusnja dimiliki, karena dibutuhkan seseorang dan tentang apa jang hanja se-mata2 diinginkannja. Bilamana dikatakan bahwa seseorang menginginkan sesuatu hal apakah itu berarti pula bahwa dia sebenarnja membutuhkannja. Hal ini terlepas dari apakah sesuatu itu perlu atau tidak bagi jang menginginkannja itu seperti halnja dengan apakah seorang murid sekolah rendah perlu atau tidak untuk mempunjai sebuah sepeda motor.

Perlu pula diperhatikan bahwa ketjuali kebutuhan itu sendiri banjak dan djenisnja untuk setiap manusiapun terdapat variasi kebutuhan2 itu, demikian pula halnja dengan tjara2 untuk memenuhi kebutuhan2 itu. Namun para ahli motivasi, terutama jang bersumber pada ilmu djiwa sosial, telah mentjoba menggolongkan berbagai-bagai matjam kebutuhan manusia tersebut.

Selandjutnja perlu pula diperhatikan, bahwa keinginan jang dirasakan oleh seorang petugas dalam pekerdjaannja hanjalah merupakan alat belaka untuk memenuhi keinginan lainnja. Kadang2 keinginan jang belakangan ini tidak disadari sama sekali oleh jang bersangkutan, apalagi oleh pihak lainnja jang ingin memenuhi kebutuhan2 pegawainja. Karena itulah kita sering mendjumpai adanja 2 matjam kebutuhan manusia jang di

sebut kebutuhan jang disadari dan kebutuhan jang tidak disadari (conscious and unconscious needs or desires).

Sebagai gambaran dari apa jang dikatakan diatas dapat dilukiskan demikian : seseorang menginginkan uang, karena dengan memiliki uang dia dapat "sebuah mobil". Dia menginginkan mobil ialah karena dia tidak mau kalah dengan temannja, sehingga dengan demikian dia dapat mempertahankan kehormatan dan dari itu pula dia mengharapkan penghormatan atau pudjian orang lain. Dibelakang keinginan jang terachir ini mungkin masih ada keinginan-keinginan lain, tetapi dalam hal ini biasanja sudah tidak disadari lagi oleh jang bersangkutan dan inilah jang disebut **unconscious desire** jang mungkin merupakan satu **ultimate desirenja.**

Sekalipun dibawah ini kita mentjoba mengemukakan beberapa penggolongan matjam-2 kebutuhan, namun tidaklah mungkin untuk membuat suatu daftar kebutuhan jang lengkap apalagi untuk menanggapinja sebagai daftar2 kebutuhan jang mutlak berlaku untuk setiap orang.

Bahkan setjara teoritispun pembuatan suatu daftar kebutuhan jang dipandang lengkap tidaklah bidjaksana. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti dibawah ini :

1. Masing2 kebutuhan itu tidaklah mempunjai kekuatan jang bersamaan dan timbulnja kebutuhan itu satu sama lain djuga berbeda-beda waktunja.
   Satu kebutuhan biasanja timbul bilamana kebutuhan2 lain sudah terpenuhi, dengan kata lain orang mempunjai satu keinginan jang baru bila beberapa keinginan lain sudah dapat dipuaskan seperlunja, setidak-tidaknja sampai pada tuntutan minimalnja.
   Djadi tidaklah mungkin bagi seseorang untuk menginspirasikan buat menjusun satu gubahan seni atau musik jang baik, atau untuk mempunjai satu stel pakaian wool kalau dia belum dapat memenuhi tuntutan perutnja jang lapar.

2. Masing2 kebutuhan itu tidak dapat dipisahkan setjara mutlak, satu sama lain mempunjai hubungan tali-menali baik setjara langsung maupun tidak langsung, bila jang satu merupakan means (alat) untuk memenuhi keinginan jang lebih landjut, maka jang belakangan merupakan ends (tudjuan), hingga achirnja sampai pada satu keinginan jang tidak disadari.

3. Keinginan/kebutuhan itu mempunjai sifat dinamis dan bahkan satu keinginan jang menampak hanja tak lain merupakan saluran belaka melalui saluran mana beberapa keinginan lainnja dapat ditjapai. Seperti keinginan mengerdjakan pekerdjaan jang bertentangan (challenging work) hanjalah satu expressi dari keinginan2 lain seperti keinginan untuk madju, keinginan untuk memperoleh pudjian, prestige; penghargaan dan kemasjuran.

Tergantung pada saat mana daftar kebutuhan itu dibuat, maka orang dapat membuat satu daftar kebutuhan manusia jang mengandung 3 atau 4 kebutuhan, sedang pada lain waktu daftar itu mengandung 100 kebutuhan. Karena itu bilamana hendak mentjoba mengadjukan daftar penggolongan kebutuhan2 itu tidak lain hanjalah merupakan penggolongan kebutuhan2 pokok sadja, jang dalamnja mungkin mengandung be[illegible] kebutuhan2 lain jang disadari maupun jang tidak disadari itu.

Sekedar untuk bahan perbandingan belaka ada baiknja kita ambil satu penggolongan kebutuhan2 jang dibuat oleh seorang ahli ilmu djiwa. Maslow dalam tulisannja **"Motivation and Personality"** mengandung 5 matjam kebutuhan pokok manusia. Dia menggolongkan kebutuhan2 itu atas dasar kekuatan potensinja. Kebutuhan jang mempunjai potensi lebih kuat ditempatkannja dimuka.

Penggolongan Maslow itu urutannja tertera sebagai berikut :

1. Kebutuhan2 pisik sehari-hari (physical needs).
2. Kebutuhan2 keselamatan, keamanan, djaminan atau perlindungan dari antjaman2 jang membahajakan kehidupan dan segala aspeknja (safety needs).
3. Kebutuhan2 untuk disukai dan menjukai, kebutuhan untuk bermasjarakat atau berkelompok (social needs).

4. Kebutuhan2 untuk memperoleh kehormatan, penghormatan atau penghargaan (the needs for esteem).
5. Kebutuhan2 untuk mendjadi seorang jang dapat mewudjudkan potensi bakatnja jang luar biasa (the needs for self-actualization).

VI. Pimpinan Sebagai Penjelenggara Motivasi

Selain dengan menempuh tjara2 tersebut diatas perlu dikemukakan peranan serta usaha ... ng dapat didjalankan oleh seseorang jang berkedudukan pimpinan dalam organisasi untuk melaksanakan azas motivasi itu. Sering dikatakan bahwa terutama pimpinan jang langsung (face - to - face) merupakan penggerak jang sangat bermanfaat. Hal ini disebabkan karena memang pimpinan itulah jang bertanggung-djawab untuk memperhatikan serta mengusahakan terpenuhinja kebutuhan2 pegawainja.

Menurut tjara jang sangat tradisionil, motivasi itu dipraktekkan dengan djalan menakut-nakuti atau mengantjam. Ini adalah usaha jang paling kolot dan tidak effective untuk diguna n dewasa ini. Tjara jang diktatoris ini bisa djuga disebut suatu systim perangsang jang mendjalankan usaha2 perangsang dengan hanja memperhatikan faktor2 gadji, atau pengupahan dan kondisi2 kerdja serta arrangement kerdja phisik sadja. Tetapi toh usaha inipun tidak membawa hasil jang memuaskan, karena dengan tjara demikian manusia tidak dilihat dari keseluruhan pribadinja jang integral, tetapi hanja dari beberapa aspeknja sadja. Demikian pula dengan usaha2 jang disebut setjara mekanis jaitu usaha2 penjederhanaan kerdja jang bertudjuan kearah suatu efficiency kerdja djuga tidak mendjamin tumbuhnja keinginan dan kemauan kerdja jang besar.

Dibawah ini diutarakan dengan ringkas beberapa usaha positif lainnja jang dapat meningkatkan perangsang kerdja itu. Usaha2 itu a.l. ialah :

1. **Orientasi** kepada pegawai lebih penting dari pada orientasi kepada pekerdjaan semata-mata (employee oriented, not job oriented).
2. **Supervisi** jang tidak begitu ketat dan tegang terhadap bawahan, memberi pegawai peluang jang tjukup untuk berinisiatif dan berdaja karya dalam penjelenggaraan tugas2 mereka.
3. **Partisipasi** jang luas dengan selalu waspada terhadap "empire building" hanja aku j ng bisa; dengan tidak mengurangi peranan dan ultimate responsibility dari pimpinan; orang akan merasa dirinja merupakan bagian dari keseluruhan bila dia diikut sertakan dan diberi kesempatan untuk mengadjukan pendiriannja dalam usaha2 bersama
4. **Komunikasi** jang terbuka dari dan terhadap semua pendjuru dengan mendjelaskan arti, tudjuan organisasi serta memberitahukan semua persoalan jang terdjadi dalam organisasi. Orang jang informed djauh lebih tinggi semangat kerdjanja dari pada orang tidak tahu atau tidak diberi tahu mengenai hal2 jang seharusnja dia ketahui, terutama dalam hubungannja dengan tugas menetapkan sesuatu keputusan serta melaksanakan keputusan itu, apalagi jang menjangkut dirinja.
5. **Recognasi** dapat mentjiptakan semakin besarnja the sense of importance and the sense of achievement, pengakuan terhadap hasil karya seseorang jang gemilang dapat didjalankan dengan matjam2 tjara seperti pudjian, memberikan tanda2 penghargaan atau dengan suatu tegenprestatie, baik materiil ataupun immateriil.
6. **Delegasi** dengan mengingat azas desentralisasi dan dekonsentrasi, jaitu dengan melimpahkan sebagian wewenang dan tanggungdjawab kepada bawahan dengan selalu awas m ngenai mutu persoalan , mutu bawahan, kondisi2 lain serta tanggapan bahwa ultimate responsibility tidak dapat dilimpahkan.
7. **Kompetisi** bersahabat dengan selalu mendjaga agar djangan timbul ekses kearah kompetisi tidak sehat dan Empire Building oleh masing2 pihak.
8. **Synchronisasi** daripada tudjuan pribadi masing2 anggota, tudjuan kelompok, tudjuan sosial dan tudjuan organisasi sehingga dengan terwudjudnja tudjuan organisasi itu disertai kejakinan, bahwa ... n2 atau kepuasan2 semua pihak karenanja akan dapat dipenuhi dengan a..., merata dan ajak.

9. **Cross - motivasi** bera'ti, bahwa bawahanpun wadjib memberi dorongan kepada pimpinan atasannja dengan tjara2 jang wadjar; teman2 setingkatpun harus saling memberi dorongan kearah ter udjudnja usaha kerdjasama jang baik dengan penuh semangat kerdjasama jang saling menguntungkan

10. **Cross - attensi** berart. bahwa satu sama lain sesama pegawai atasan maupun bawahan saling mempunjai perhatian terhadap keadaan2 jang dialami oleh jang lain, sehingga dapat diwudjudkan perasaan senas.b dan saling pengertian jang tebal.

REGIONAL AND URBAN PLANNING WITHIN THE FRAMEWORK OF LOCAL ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT IN INDONESIA.

by W.J. Waworuntu *)

Synopsis of a paper.

The major intention of the paper is to give some general information on "the state of planning practice" in Indonesia particularly in relation to the Development of Indonesia.

After a general review of Planning particularly in the Western World, the attention is drawn to what actually planners face in the newly developing countries.

It is not intended to add more to the general theories of planning and development, but the paper tries to achieve the integration between the many elements right from the beginning. Any dichotomies between rural and urban sectors for instance are avoided. The paper has however slightly elaborates the three scales of planning: the national, regional (within the nation) and local scale.

An excercise in "speculative social imagination" trying to anticipate possible future development in Indonesia is based on the assumptions of the relative constant conditions of natural conditions, some explorations in demographic development and finally some estimates or observations how different social development in Indonesia might be.

The phenomena of urbanization as applicable to Indonesia is treated in a separate section. The conventional conception of urbanization as the movement of people to cities is hereby challenged.

Finally some technical notes on the justification of planning and an evaluation on the cost of planning

*) Bagian Planologi, Institut Teknologi Bandung

PERANTJANGAN DAERAH DAN KOTA DALAM RANGKA PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH DI INDONESIA

Suatu Prasaran pada Seminar Administrasi Keuangan Pemerintah Daerah dalam rangka Pembangunan Nasional - Djakarta, 12/14 Oktober 1970.

Seluruh prasaran hanja diadjukan setjara garis besar dengan pendjelasan-pendjelasan sekedarnja. Bentuk garis besar ini sebenarnja sudah tjukup untuk mendapatkan gambaran jang comprehensip serta mengundang diskussi atau tanggapan-2.

I. Tjatatan-2 Pengantar

Untuk dapat mempeladjari atau menindjau prasaran dalam context dan proporsi jang sesuai maka perlu didjelaskan bahwa:

Tudjuan utama prasaran adalah hanja "informative", jaitu memberikan penerangan umum mengenai disiplin atau ilmu pengetahuan baru Perantjangan Lingkungan, Daerah atau Kota, Planologi atau Environmental Planning.

Sedjak permulaan ingin diusahakan agar ditjapai tjara penindjauan masjarakat Indonesia dalam satu sistim integral, tanpa adanja dichotomi-2 atau pemisahan-2 dualistis.

Memang masalah keuangan atau pembiajaan pembangunan itu tidak ditondjolkan, tetapi hanja akan diberikan dengan beberapa tjontoh atau illustrasi jang relevant sedangkan sintese masalah ini masih perlu ditjarikan.

II. Evolusi atau perkembangan Ilmu Perentjanaan

Untuk mendapatkan perspektif tentang keadaan ilmu perantjangan dewasa ini, maka di butuhkan suatu penindjauan sedjarah jang singkat.

Sebenarnja sedjarah ilmu planologi adalah sama tuanja dengan sedjarah usaha manusia untuk mempersiapkan kehidupannja.

Pengertian terbatas adalah sedjarah manusia untuk mempersiapkan tempat kediamannja (settlement).

Sedjarah tempat kediaman manusia dari jang paling sederhana sampai jang paling hebat ternjata sangat dipengaruhi oleh, kemampuan untuk mengatur masjarakat itu, kekajaan materiil rakjatnja serta kemampuan teknologis dalam pembangunan.
(bentuk-2 kediaman selama abad-2 pertengahan sampai pada zaman renaissance).

Periode jang berada sekali adalah dengan madjunja ilmu pengetahuan alam, teknologi dan industrialisasi. Pengaruh jang sangat besar terhadap tjara kehidupan dan tempat kehidupan mula-2 tidak dirasakan, sehingga timbul reaksi-2 jang terutama menginginkan perombakan keadaan-2 sosial (social reform).

Disamping usaha-2 untuk menjesuaikan tempat-2 kehidupan itu teknologi modern djuga telah membuka frontier-2 baru jang terutama dirintis di U.S.A., dan Russia. Periode perkembangan pertama ini dapat diachiri dengan timbulnja dua Peperangan Dunia.

Sampai pada Perang Dunia II, Ilmu Perantjangan djuga banjak sekali digunakan dalam eksploitasi-2 kekajaan alam menurut suatu sistim jang sekarang kita namakan sistim kolonial.

Setelah Perang Dunia II kita melihat dua matjam perkembangan ilmu perantjangan, jaitu :

a. kelandjutan planologi dinegara-negara jang akan membangun kembali karena akibat-2 kerusakan perang itu, ternjata bahwa kesempatan ini tidak sadja dipakai sebagai suatu rekonstruksi atau rehabilitasi melainkan sebagai suatu tantangan untuk melam-

paui kapasitas-2 sebelumnja (Wirtshaftswunder Djerman, Supertechnology Djepang) dan kesempatan untuk konsep-2 organisasi masjarakat jang baru (social experiment Inggeris, economic cooperation "pasaran bersama" etc., regionalism antar bangsa di Eropah).

b. timbulnja "third world" jang untuk singkatnja hanja akan kita tindjau aspek-2 umumnja dahulu sedangkan aspek-2 Indonesia akan kita lihat dalam bagian berikutnja. Menurut literatur dan pengalaman jang sangat terbatas untuk negara-2 jang baru sadja merdeka, maka dapat diadjukan beberapa kesimpulan umum:

1. negara-2 ini sedjak permulaan langsung dihadapkan dengan banjak sekali masalah2 diantaranja dengan sendirinja masalah pembangunan ekonominja sendiri.
2. sebagai salah satu masalah chusus (tetapi tidak terlepas) dapat disebut masalah penduduk sendiri.
3. untuk planologi masalah penduduk dapat langsung dikaitkan dengan tempat kediaman serta tingkat kehidupan, terutama di Asia Tenggara kita lihat timbulnja fenomena kota raksasa atau primate city (Hauser 1954) jang sama sekali tidak dapat diklassifisir menurut matjam atau type urban Barat.
4. pembangunan di negara-2 baru ini terlebih lagi dipersukar karena mendjadi daerah pertjobaan "limited war" jang langsung mengakibatkan dislokasi-dislokasi penduduk jang baru.
5. kemadjuan teknologi dan politik negara-2 jang menguasai pasaran hasil-2 (bekas produksi kolonial) membutuhkan suatu reorientasi besar-2an dan bukan hanja suatu rehabilitasi (jang mahal) sekedar (batja laporan Pearson)

Dapat sekarang dibajangkan betapa sukarnja probleemstelling jang dihadapkan kepada "regional" dan "city planner" itu.

III. Penggunaan Prinsip-2 dan Teori Perantjangan Modern dalam Pembangunan Nasional

Sebetulnja bagian ini adalah jang paling sukar, karena disatu pihak pengalaman dan hasil pembangunan jang njata masih sangat sedikit, padahal teori-2 dan analisa-2 teoritis sudah banjak sekali; hampir-2 setiap warga rakjat Indonesia mempunjai pendapat atau resep jang paling mandjur.
Mengingat hal ini maka kita tidak akan menambah lagi, teori-2 pembangunan baru itu, tetapi akan mentjoba "menilai" jang sangat sedikit itu. Untuk keperluan ini akan di bagi pembahasan ini dalam tiga bagian, jaitu: penggunaan planologi dalam skala nasional, skala regional (daerah), skala lokal

Planologi dalam skala nasional.

Djelas negara telah mempunjai badan chusus jaitu BAPPENAS, jang telah menghasilkan REPELITA I. Objectives dan hasil-2 jang njata walaupun baru dalam tahun pertama djuga sudah ada, akan tetapi mungkin sekali banjak hasil-2 Repelita sekarang belum merupakan hasil-2 jang memang telah direntjanakan setjara masak-2 dari permulaan (ketjuali usaha-2 stabilisasi ekonomi).
Chusus untuk para administrator sistim DIP dapat dipeladjari effisiensi dan keuntungan-keuntungannja
Pada waktu ini negara belum mempunjai suatu national physical development plan jang ditjakup dalam satu strategi pembangunan, barangkali memang djuga belum diperlukan, tetapi ada dua segi jang barangkali dapat diperhatikan chusus, jaitu :

a. suatu policy untuk seluruh perkembangan penduduk, jang tidak sadja mentjakup aspek-2 micro Perentjanaan Keluarga (apalagi kalau hanja setjara medis kesehatan), tetapi kalau dapat langsung dengan prospek-2 kesempatan kerdja, kemungkinan perbaikan sosial dan dengan sendirinja peningkatan penghasilan atau daja produksinja

b. suatu policy djangka pandjang terhadap eksploitasi sumber-sumber kekajaanalam. Untuk sementara waktu memang telah djelas bahwa minjak bumi telah "menjelamatkan" ekonomi ekspor Indonesia, tetapi dilain pihak hasil-2 (terutama perkebunan) masih menghadapi tanda tanja jang besar. Eksplorasi sumber-2 baru dan lebih penting lagi, tjara-2 dan pasaran-2 baru akan lebih crucial (lihat lagi Pearson report).

Kami masih tjukup optimis bahwa dalam waktu-2 jang akan dtang Indonesia akan menemukan suatu bentuk atau keadaan jang paling sesuai.
Hasil-2 penjelidikan-2 ekologi pada umumnja menundjukkan bahwa "krisis" jang sangat menggemparkan itu seringkali dapat dielakkan, tetapi alangkah sajangnja djikalau djustru kesempatan-2 jang baik untuk mendjamin masa depan jang semua kita inginkan malahan sekarang sudah dirusak.

Alam dan masjarakat Indonesia sedjak dahulu kala telah mempunjai sifat-2 dan kwalitet-2 ketahanan jang sangat ulet, terserah pada kita semua untuk menjadari kekuatan-2 itu dan kalau dapat memeliharanja djuga dan ini adalah salah satu prinsip utama dalam planologi.

Planologi dalam skala regional

Dalam hubungan ini djuga tidak banjak jang ingin kita adjukan. Observasi pertama adalah bahwa konsep "region" jang modern untuk Indonesia masih baru ketjuali konsep region setjara administratip. Karakteristik-2 regional alam, apalagi ekonomi regional masih sangat kurang djelas. Untuk para administrator kita ingin mengadjukan dua hal teknis, jaitu :

a. perlu adanja "economic base studies", jaitu kurang lebih penjelidikan-2 jang dapat memperhatikan seluruh pola ekonomi dalam suatu "region" itu. Kalau dapat studi-2 ini dilandjutkan sampai ke model-2 "input-output" walaupun masih sangat sederhana.

b. pentingnja satu gambaran comprehensip, kalau dapat dalam satu tempat sumber data-2 (jang relevant), jaitu konsep "operation room" tetapi bukan operation room tanpa data atau hanja berisi gambar-2 dan alat2 jang mentereng sadja.

Kesukaran jang terbesar jang mungkin dihadapi pada tingkat regional adalah kekurangan tenaga jang mampu mengerdjakan atau mengurus "operation" perantjangan setjara kontinu dan konsisten.

Planologi dalam skala lokal.

Merupakan idam-2an kita semua, tetapi djuga adalah realitas jang mendjadi dasar seluruh pembangunan nantinja. Seperti kata pepatah: "rantai itu tidak akan lebih kuat daripada setiap mata rantai itu sendiri".
Terutama untuk satuan-2 lokal dibutuhkan pandangan dan pengertian jang sangat pragmatis.

Bentuk-2 praktis jang sangat sederhana djuga tidak ada gunanja djikalau tidak di kerdjakan setjara konsistent dan konsekwen.
Tetapi disamping ini djangan djuga kita mengira, bahwa proses perubahan dan perbaikan selamanja akan sangat lambat djalannja.

IV. Penafsiran-2 sementara mengenai kemungkinan-2 Perkembangan dan Perubahan Masjarakat Indonesia di waktu jang akan datang.

Bagian ini telah disusun mengingat pandangan integral jang telah kita kemukakan pada permulaan prasaran, selandjutnja kemungkinan adanja pertanjaan agar kita tidak sadja melihat kebelakang tetapi bagaimana djikalau kita mentjoba melihat kemungkinan2 di

masa depan.
Untuk penindjauan ini telah kita tjoba terapkan metodiek para futurolog-2 seperti KAHN dan WIENER (The Year 2000), dimana telah ditjoba untuk meramalkan kebudajaan Barat dimasa jang akan datang setelah mengalami pelbagai evolusi, dan terutama ANDREW SHONFIELD jang ingin melihat pemikiran-2 jang lebih bebas dan spekulatip seperti telah diuraikan dalam pendapat "speculative social imagination"nja.
Menurut pendapat kami sendiri uraian-2 berikut memang masih sangat (highly) speculative, tetapi djikalau para planolog tidak diidjinkan untuk kadang-2 melatih daja imaginasi-nja maka barangkali seluruh masa depan manusia itu hanja akan diserahkan kepada computer sadja.
Sebetulnja banjak observasi2 dasar dan prinsip-2 dasar telah dikemukakan dalam bagian-2 sebelumnja, tetapi untuk keperluan-2 prognose akan kita ulangi lagi beberapa jang paling penting.

Pertama, Assumsi Dasar bahwa Alam dapat dianggap suatu Faktor jang relatip Konstan

Hal ini dengan sendirinja sudah memberikan kita suatu pegangan jang tjukup kuat, althans dalam usia pembangunan Indonesia jang kita akan alami, alam Indonesia tidak akan mengalami perubahan perubahan jang besar.
Tetapi salah satu hal jang kita harus hati-2 sekali dalam penafsiran kita dalam penilaian terhadap alam: (a) penilaian terhadap "kekajaan" alam seringkali djuga dinamakan resources alam. Ternjata bahwa konsep resource itu sendiri . . . . adalah tjiptaan manusia, dus dapat berubah dua tidak konstan, sehingga penilaian atau pendapat bahwa Indonesia itu kaja-raja, dalam waktu sekedjap mata sadja dapat berubah karena nilai resource itu terpengaruh oleh pelbagai variable teknologi dan ekonomi jang tidak konstan. (b) bahwa sebenarnja seluruh alam itu sebenarnja adalah netral, tidak menguntungkan dan tidak merugikan. Djadi terserah manusia itu sendiri, mau dimanfaatkan atau mau dirusak. Tergantung kepandaian kita semua untuk memanfaatkan suatu keadaan atau mendjadi korban kebodohan kita sendiri.

Kedua, Bagaimana penilaian kita terhadap faktor variable Manusia itu sendiri.

Berbeda dengan penindjauan-2 keadaan alam, maka perubahan2 dalam keadaan manusia setjara demografis dan terutama setjara sosio-kulturil djauh lebih sukar diramalkan.
Mula-2 kita lihat :

Implikasi perkembangan penduduk setjara demografis di-negara-2 jang sedang berkembang (Coale/Hoover)

Observasi pertama jang dapat diadjukan adalah :
a. a young population, with a high ratio of dependents to earners
b. an adtual or incipient high rate of growth.
Djadi dua hal jang djelas untuk masa depan: penduduk masih relatip muda dus masih ada potensi perbanjakan jang besar, sedangkan masalah ikutannja adalah beban pada penghasil (earners) djuga adalah besar. Djadi setjara demografis dapat diramalkan bahwa dimasa depan keluarga-2 Indonesia masih harus kerdja keras untuk tjari makan.

Observasi berikut adalah bahwa berbeda dengan negara2 madju jang lain, perkembangan penduduk itu bukan disebabkan oleh karena perbaikan ekonomi, tetapi hampir semata-mata oleh karena perbaikan dalam teknologi medis kesehatan (obat-2an, penjuntikan massal dan setjara langsung penjehatan lingkungan dan pengendalian penjakit-penjakit menular).
Perkiraan-2 sementara dengan demikian akan memperhatikan suatu keanehan: Usaha2 pengendalian penduduk dengan keluarga berentjana umpamanja, malahan mula2 akan menambah djumlah penduduk (lebih sehat), sedangkan akibat pengurangan kelahiran baru akan dapat tertjapai dengan adanja suatu tingkat pendidikan minimal.

Masalah kesempatan kerdja dengan demikian djauh lebih penting dari pada teknik2 medis biologis. Sampai sekarang hasil2 penjelidikan mengenai kemungkinan peningkatan kesempatan kerdja setjara besar-2an masih sangat pessimistis

Baik ditjatat disini daja absorbsi kota2 raksasa itu.
Selandjutnja setelah menindjau aspek2 kwantitatip perlu djuga kita lihat kemungkinan perubahan2 sosial.
Sudah disebut sebab atau faktor pengaruh kesehatan dan pentingnja pendidikan. Tetapi bagaimana pula perubahan2 jang lain.

Kesimpulan : Proses Perubahan Sosial jang sama sekali berbeda

a. tuntutan akan kwalitas kehidupan sosial jang lebih baik mendahului, peningkatan produksi (rising demands jang tidak didampingi rising production)

b. anehnja teknologi djustru memungkinkan tjara kehidupan jang lebih tinggi kwalitasnja itu, terlebih kalau kehidupan2 baru itu hanja membutuhkan investasi2 jang tidak begitu besar seperti alat2 hasil industri massal (murahan) Akibatnja masjarakat murahan ini djelas merupakan umpan jang empuk untuk pasaran "supertechnology".

c. sebaliknja sarana2 jang membutuhkan investasi berat, walaupun hanja merupakan kebutuhan primer seperti air minum atau listrik penerangan ketjil malahan tidak sampai tersedia atau sama sekali tidak terpelihara.

d. disperi atau penjebaran "service" modern jang terbatas ini sangat menentukan pola pertumbuhan masjarakat urban modern Bagaimana kemungkinan2nja masih perlu kita tindjau lebih dalam

V. Urbanisasi dalam context Pembangunan Nasional.

Sedjak permulaan telah ditegaskan bahwa prasarana ini tidak menginginkan suatu dichotomi atau pembedaan jang tegas antara keadaan masjarakat jang dikatakan urban serta jang bukan urban Tetapi oleh karena istilah dan pengertian urbanisasi itu sudah begitu sering digunakan dan mungkin djuga disalah gunakan maka terpaksa dibahas setjara chusus djustru untuk mentjapai suatu integrasi dengan seluruh proses pembangunan negara.

Pengertian Urbanisasi biasanja hanja dihubungkan atau diartikan sebagai **perpindahan penduduk dari desa kekota.** Ternjata bahwa definisi ini **sudah tidak tjukup sama sekali.** Pertama tidak disangkutkan sama sekali alasan2 perpindahan itu jang sebetulnja djauh lebih penting, lalu bagaimana kalau orang itu pindah dari kota kekota lain, dan lebih utama lagi djikalau manusia itu pindah kekota tetapi tidak merubah tjara hidupnja dan masih sadja bertjotjok tanam walaupun didalam wilajah kota.

Seorang ahli sosiologi urban Louis Wirth pada tahun 1938 telah memberi definisi **urbanism** sebagai suatu "way of life" atau **tjara hidup.** Maka dengan demikian urbanisasi adalah seluruh proses perubahan untuk mentjapai tjara hidup itu "Hidup seperti orang kota" Maka berdasarkan definisi ini agar supaja kita dapat hidup urban maka perlu kehidupan non-urban itu dirubah, dengan perkataan lain kita bisa pindah ke-kota tanpa mengikuti proses Urbanisasi. Sebaliknja djikalau tjara hidup kita di desa berobah, sedangkan kita tidak pindah maka itu sudah merupakan urbanisasi.
Observasi ini membuka dua penafsiran jang sangat penting :

a. Apakah bentuk urbanisasi di kota2 Indonesia itu, memang sudah memenuhi sjarat kehidupan urban jang sebenarnja kalau tidak maka itu baru sadja perpindahan petani atau penduduk desa ke kota

b. proses urbanisasi jang djauh lebih besar, mungkin terdjadi tanpa adanja perpindahan penduduk sama sekali, andaikan daerah-daerah (pertanian-rural) jang luas

setjara fungsionil lalu berubah tjara kehidupan penduduknja. Fenomena urbanisasi sematjam ini barangkali setjara tidak sadar sudah mulai terdjadi.

Tjukup "challenging" rupa-2nja pertanjaan ini djikalau ditambah pula unsur biaja atau penilaian investasi jang dibutuhkan untuk melaksanakan dua matjam alternatip ini. Disatu pihak kita melihat seluruh cost jang bersangkutan dengan perpindahan manusia, tetapi keuntungan adanja pemusatan-2 penduduk jang tjukup terkosentrir sehingga memudahkan pemasangan fasilitas-2 teknis kota itu,
dilain pihak kita djelas menghadapi biaja dispersi alat2 atau lajanan2 urban seperti listrik dan komunikasi djaringan2 itu, tanpa mengorbankan pola-2 (sosial) jang sudah seimbang djuga.

Achirnja dengan sendirinja dapat ditafsirkan djuga pola penjebaran "resources" alam jang sudah kita sebut sebelumnja untuk ini djelas kita akan melihat pola jang berbeda antara pola pertanian (terutama di pulau Djawa) dan pola pertambangan terutama di luar pulau Djawa).

VI. Beberapa kesimpulan Teknis Pembiajaan.

Sebenarnja maksud karangan ini tidak sampai membuat analisa-2 mengenai masalah atau tjara-2 pembiajaan dan administrasi keuangan itu.
Akan tetapi oleh karena djudul atau thema seminar adalah mengenai Administrasi keuangan maka agak anek djikalau masalah ini sama sekali tidak disinggung.

Garis besar pemikiran jang diikuti adalah jang dipakai oleh Stephen Enke dalam "Economics for Development"

Pertama-tama bahwa didalam ekonomi dunia maka hampir setiap negara jang baru sedangkan berkembang setjara bruto atau kurang kemampuan produksinja.

Definisi miskin itu sebenarnja djuga dapat ditafsirkan sebagai kekurangmampuan untuk menabung atau menginvestir dalam ekonomi sendiri. Rupa-2nja kuntji pembangunan baru diketemukan djikalau penanaman kembali dalam usaha-2 democratic sudah tjukup berarti, sajang sekali bahwa didalam suatu ekonomi jang (setjara moneter) tidak stabil bentuk2 investasi jang njata ini biasanja sangat dikaburkan. Pada waktu ini diduga bahwa sebenarnja investasi pada sektor swasta untuk maksud2 sosial mungkin tjukup besar.

Peranan Pemerintah dalam hal pembiajaan pembangunan itu adalah sangat besar, setjara langsung dengan mengadakan pindjaman2 dari dalam maupun luar negeri, dengan menjediakan modal ataupun langsung melindungi sektor2 produksi jang vital. Dalam hal ini biasanja jang diharapkan dari pemerintah adalah bukan tetes-2 dalam kehausan tetapi "dorongan jang substansial" atau jang dikatakan "big push arguments".

Achirnja dapat diadjukan contra versi2 atau alternatif2 contro-versial seperti menentukan prioritas-2 atau menganut pembangunan seimbang (balanced development).
Rupa-2nja hasil2 djangka pendek sekarang lebih terlihat dengan tjara-2 pembiajaan selecktip atau jang tidak balanced, walaupun didjangka pandjang tudjuan2 adalah seimbang lagi.

Bagaimana sekarang kesimpulan2 kita untuk soal-2 perantjangan dan pelaksanaan perantjang itu. Barangkali aspek-2 ini setjara mudah dapat kita adjukan dalam bentuk pertanjaan.

1. **Bagaimana dapat kita membenarkan (justify) biaja-2 untuk kebutuhan perantjangan itu?**

   Dalam hal ini mudah sekali para perantjang atau planolog itu menakutkan client-2 pembangunan dengan mengambil tjontoh-2 pembangunan dengan atau tanpa perantjangan jang masak.

Kesimpulan sementara adalah bahwa pembangunan tanpa planning akan mendjadi lebih mahal, malahan mungkin gagal sama sekali.
Djadi jang ditjari adalah bukan justification tetapi apakah jang mungkin diperoleh sebagai "extra" karena planning jang baik.
Plus benefits ini kini sekarang mendjadi perhatian utama para investor dan client-2.

2. Apakah Planning jang baik itu "mahal"

Disini djuga dapat diadjukan argumen bahwa jang mahal itu adalah non-planning.
Tetapi lebih baik dilihat batas2 jang lajak untuk planning itu. Semakin besar investasi, semakin besar risiko, djadi djuga semakin tinggi planning cost. Tetapi ini bukan berarti bahwa untuk kebutuhan-2 jang rendah rentabilitas atau investmentsnja djuga otomatis tidak dibutuhkan biaja atau keahlian jang tinggi. Tjontohnja adalah kurang lebih bahwa tidak hanja orang2 kaja jang mendapat penjakit2 jang dapat diobati dengan mahal oleh dokter2 jang pandai.
Pendapat pribadi saja adalah planning jang baik untuk kebutuhan sosial semestinja harus tersedia tanpa biaja (gratis).
Tetapi sebaiknja ini djuga djangan berarti bahwa kwalitasnja akan berkurang.

3. Apakah jang harus dilakukan djikalau tidak ada perentjana jang ahli

Pertanjaan (dan djawaban) pragmatis ini sudah diadjukan sedjak lama, dan dengan sendirinja tidak dapat dipetjahkan begitu sadja.
Sebetulnja ada pendapat "better poor planning than no planning".
Tetapi masalahnja adalah lebih mudah. Pada dasarnja semua kita ada perantjang (everybody plans), kalau kita ingin sungguh-2 memikirkan masa depan (kita sendiri) masakah tidak ada baiknja. Memang masjarakat itu makin hari makin ruwet, tetapi begitu pula kita makin lama makin pandai atau pengalaman.

* * *

REFERENCE

1. Robert Redfield, The Folk Society. **American Journal os Sociology** 1947. L II, p. 293–308.

2. William F Ogburn, **Technological Trends and National Policy**, Report of the Subcommittee on Technology to the National Ressources Committee, Washington U S Govt Printing Office 1937, pp. 9–10.

3. Stephen Enke, **Economics for Development**, Prentice Hall Inc
Englewood Cliffs N J 1963, particularly II Innovation and Development Chapter 5, Development through Science and Technology, pp 91–106.

4. John W Alexander, **Economic Geography**, University of Wisconsin, Pretice Hall Englewood Cliffs, N J. Dec 1964.
Part two, Subsistance Economic Activities
Chapter 3, Primitive subsistence activities pp 28 46
Chapter 4, Intensive subrence farming pp. 47 65.

5. Harry Stark, **The Emerging World Economy**, Wm. C Brown Company Publisher, Dubuque Iowa 1963.
Part 4, The Developing Nations
Chapter 26, Industrialization, wise or otherwise pp 285–301
Chapter 27, Periphery Hypnothesis pp. 302–313

GENERAL REFERENCE

1. Erich W. Zimmerman, **World Resoucas and Industries**, Harper & Brothers, New York 1951.

2. W.S. Woytinsky and E.S. Woytinsky, **World Population and Production**, The twentieth Century Fund, New York 1953.

* * *

GLOSSARY ADMINISTRASI II

Oleh : F.X. Sudjadi

Certificate - sertipikat, surat keterangan.

— suatu pernjataan tertulis jang dibuat oleh seseorang pedjabat jang berwenang jang dimaksudkan sebagai djaminan pembuktian bahwa suatu tindakan telah dilakukan, atau bahwa suatu persjaratan2 tertentu (misalnja untuk sesuatu tingkat pendidikan) telah terpenuhi oleh seseorang jang tersebut dalam sertipikat.

Certification - daftar tjalon2 terbaik

— Dipergunakan dalam rangka pengangkatan pedjabat (2) untuk sesuatu djabatan tertentu. Tjalon2 jang namanja tertjantum dalam daftar itu hanjalah tjalon2 jang telah memiliki sjarat2 nilai terbaik disamping sjarat2 ketjakapan dan pengalaman. Daftar ini diteruskan kepada sesuatu dewan, team atau panitia jang berwenang dalam penilaian dan pengangkatan untuk djabatan2 jang dimaksudkan.

Confirmation - penguatan

— Ini bisa diberikan dalam bentuk suatu pernjataan tertulis atau tjukup dengan membubuhkan sesuatu kode dan paraf pada kolom (blanko, formulir) jang tersedia jang dimaksudkan untuk menguatkan keterangan atau pernjataan jang telah dibuat sebelumnja.

Credentials - surat kepertjajaan.

— Surat resmi jang dibuat oleh seseorang kepala negara untuk diserahkan kepada seseorang kepala negara lain sebagai tanda kepertjajaan dari Kepala Negara jang tersebut pertama kepada seseorang warganegaranja untuk mendjadi duta besar pada negara jang tersebut belakangan. Azas ini berlaku dalam dunia hubungan internasional.

Orientation training - latihan pengenalan.

— Training jang diperuntukan bagi para pegawai baru. Tudjuannja ialah untuk memberikan informasi2 dan petundjuk2 penting tentang misalnja : tugas pokok dan kegiatan-kegiatan daripada instansi jang bersangkutan. Djuga diberikan pendjelasan2 tentang keputusan2 dan peraturan2 tata tertib jang berlaku, tentang program2 kesedjahteraan dsb. Dengan tjara demikian pegawai baru tadi dapat mempunjai gambaran penting tentang instansi dimana mereka kini bekerdja. Biasanja orientation training ini kemudian diikuti dengan **Training on the Job.**

Plan - rentjana.

— Sebagai langkah landjut daripada perentjanaan (planning) haruslah dibuat rentjana jang mendjelaskan bagaimana seluruh perentjanaan akan dilaksanakan, apa sadja jang ditjakup, berapa lama, berapa tahap, berapa tenaga kerdjanja, berapa biajanja dan sebagainja. Djadi plan lebih sempit daripada planning (lihat planning).

Planning - perentjanaan.

— Rangkaian pemikiran, perkiraan dan dugaan jang harus dilakukan setjara rasionil sebelum melaksanakan tindakan jang sebenarnja dalam rangka pentjapaian tudjuan jang telah ditetapkan

— Kegiatan rochaniah (psychological) jang mendahului perbuatan djasmaniah (physical).

— Dalam garis besarnja planning dapat dibedakan kedalam :

1. berdasarkan djangka waktunja, jaitu :

   a. perentjanaan djangka pandjang (long term planning).

b. perentjanaan djangka pendek (short term planning).

2. berdasarkan luas lingkup (scope)-nja :

a. perentjanaan nasional (national planning)
b. perentjanaan daerah (regional planning)
c. perentjanaan lokal (local planning)

3. berdasarkan lingkungan sekitarnja, disebut environtmental planning, misalnja perentjanaan pembangunan perkotaan (urban development planning), dimana didalamnja tertjakup perentjanaan mengenai pembangunan djalan2, djembatan, saluran-saluran air, taman2 pelepas lelah, gedung2 sekolah, rumah sakit, kantor2, lapangan olah raga, rumah2 pendjara, kuburan dan sebagainja.

4. berdasarkan sektor atau bidang kerdja (sectoral planning), misalnja bidang pertanian, industri, pendidikan, kesehatan, keamanan dan sebagainja.

Program - Program.

— Ini djuga lebih sempit daripada planning maupun plan. Jakni merupakan perumusan dan penjusunan terperintji tahap2 pelaksanaan planning dan plan. Disini sudah disebutkan misalnja siapa2 (nama2) para pelaksana untuk kegiatan pada minggu pertama, dengan apa akan dilakukan perdjalanan, siapa2 jang akan diadjak wawantjara (interview), dan sebagainja.

Training — latihan

— Kegiatan2 jang harus dilakukan oleh setiap pimpinan (manager) untuk memberikan bimbingan, pendidikan dan latihan2 bagi para pegawai mengenai arti pentingnja setiap bidang kerdja jang bersangkutan, sehingga mereka mendjadi lebih menaruh minat dan perhatian terhadap bidang kerdja termaksud, serta sebagai salah satu tjara terbaik untuk memperkembangkan pengetahuan, ketjakapan, pengalaman dan karier pegawai.

Training on the Job - Latihan kerdja pendahuluan.

— Suatu training dengan tjara menempatkan seorang pegawai baru langsung pada bidang tugasnja. Maka atasan langsung atau supervisor daripada pegawai baru tadi harus dengan tekun mengawasi dan mengikuti praktek dan kemadjuan2 daripada sipegawai baru. Atau pengawasan ini bisa djuga didelegir kepada seseorang petugas jang lain.

Sewaktu-waktu terdjadi kekeliruan2 maka pengawas harus memberi tegoran dan koreksi. Maka tjara ini sering disebut djuga sebagai metode **"learning by doing".**

Treasure bill - kertas berharga.

— Suatu tjara untuk menarik minat masjarakat dalam menjimpan uang sehingga dapat dimanfaatkan oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan jaitu melalui bank2 dari mana dikeluarkan surat2 berharga dengan nilai misalnja dari Rp. 10.000,– sampai Rp. 1.000.000,– jang harus dibeli oleh masjarakat dengan memperoleh bunga.

Vestibule training - latihan tiruan.

— Suatu training jang dilakukan ditempat kerdja tiruan. Training sematjam ini dapat diberikan misalnja kepada para penerbang dan tjalon penerbang, para tjalon pramugari dan pramugara. Djadi untuk lebih mengenal dan membiasakan diri mereka dengan tempat, suasana dan alat2 kerdja maka dibuatlah sematjam tempat kerdja tiruan. Misalnja sadja kita kenal adanja pesawat Convair tiruan, Cockpit tiruan dsb. Djuga mengenai keadaan udara, tekanan udara, ketinggian pesawat dsb., dapat dibuat setjara mechanis.
Maka itu dari training sematjam ini dapat dengan mudah diketahui tjotjok tidaknja seseorang untuk tugas2 jang dimaksudkan.

Vocational training - Latihan spesialisasi ("Vak", Bld.).

— Training jang amat diperlukan untuk memperbanjak tenaga2 spesialis terutama dalam masa2 pembangunan. Misalnja training untuk para apoteker dan asisten apoteker, montir, djuru mesin, achli mesin, radio telegraphis, para marconis, navigator, perawat, akuntan, dsb. Biasanja mereka beladjar dengan ikatan dinas. Training ini adalah djuga perlu untuk mendjaga adanja perbandingan jang seimbang antara pendidikan spesialis akademis djangka pandjang dengan pendidikan spesialis non-akademis djangka pendek. Sehingga dengan tjara ini gap antara golongan pimpinan dan operasionil dapat ditiadakan. Dan djuga dengan tjara ini angka2 pengangguran dapat ditiadakan.

TJATATAN BIBLIOGRAFI

Oleh : Salamoen Soeharjo *)

1. Allen, Louis A., **Management and Organization,** New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1958.

Dunia usaha selama 20 tahun terachir ini menghadapi tantangan jang berat. Disatu pihak harus menjesuaikan dengan perkembangan sosial dan tehnologi jang pesat, tetapi dilain pihak kekurangan skill pada man power-nja, biaja produksi sangat menandjak, dan kompetisi disetiap bidang usaha. Untuk dapat berhasil dalam situasi jang demikian itu, menurut Allen, pengusaha dari kelas apapun tidak tjukup melihat pada lengkapnja fasilitas dan alat2 serta tjara operasinja, tetapi harus djuga melihat sarana2 dalam memimpin dan mendjalankan usahanja. Leadership management (management leadership) harus dipraktekkan.

Konsepsi management baru jang dinamis sangat penting untuk menanggapi luas dan tantangan terhadap badan usaha dihari kemudian. Konsepsi ini didasarkan pada asumsi bahwa management itu dapat diidentifisir (identifiable), dapat disesuaikan (measureable) dan dapat dikomunikasikan (transferable). Orang dapat beladjar untuk mendjadi ahli management, seperti halnja dengan setiap ketrampilan jang lain. Pengertian2 jang demikianlah jang diuraikan dalam buku ini.

Pertama-tama dibahas tentang profesi management jang meliputi hakekat management, pengertian management jang unified. Kedua tentang organisasi, jang mentjakup pengertian organisasi, pembuatan pola struktur organisasi, divisionalisasi, proses pelimpahan, tjara2 pelimpahan jang lebih baik, sentralisasi dan desentralisasi, desentralisasi jang efektif, hubungan staff dan lini, staff ahli, organisasi top management. Achirnja mengenai dinamika organisasi, meliputi perubahan struktur organisasi dan dinamika perubahan.

Louis Allen, Presiden Louis Allen Associate, melandasi uraiannja dengan penelitian pribadi di 230 perusahaan terkemuka, jaitu hasil analisa dan interpretasinja mengenai faktor2 kuntji dalam pertumbuhan dan perkembangan perusahaan, serta metode2 management dan organisasi jang telah memungkinkan perusahaan2 itu berada pada posisi jang baik didunia business. Hasil pemikirannja in sebelumnja telah diseminarkan dengan 2200 pimpinan termasuk 312 presiden dan ketua dewan perusahaan, plus diskusi dengan 40 spesialis organisasi kenamaan di AS. Reaksi mereka hanjalah mengukuhkan validitas dan ketepatan konklusi Allen.

2. ——————————, **Karya Management,** Djakarta : PT. Pembangunan, 1963, terdjemahan dari **The Profession of Management** oleh JMA Tuhuteru

Buku ini menguraikan prinsip2 management profesionil modern. Seperti halnja bukunja tersebut no. 1 diatas, pemikiran Allen ini djuga didasarkan atas risetnja dilebih 100 perusahaan terkemuka di AS dan Kanada, dan telah ditest dalam seminar atau diskusi dengan ribuan pimpinan termasuk ratusan presiden dan ketua dewan perusahaan, dari berbagai negara, termasuk Indonesia. Uraiannja meliputi pengertian tentang profesi management (dalam buku " Karya Management "), leadership (" Pimpinan Management "), perentjanaan (" Perentjanaan Management "), pengorganisasian (" Penjusunan Management "), dan pengawasan (" Pengawasan dan Penelitian Management ")

3. Appley, Lawrence A., **The Management Evolution,** New York : American Management Association, Inc., 1963.

Bertolak pangkal dari pengertian management sebagai "Getting things done through people", penulis menegaskan bahwa fungsi2 management itu dapat digolongkan kedalam dua fungsi pokok : perentjanaan dan pengawasan. Perentjanaan meliputi keseluruhan penetapan tentang apa jang diinginkan untuk diselesaikan oleh orang2 (bawahan) itu. Pengawasan bersangkutan dengan penggunaan berbagai media jang akan mengharuskan orang2 tersebut

*) Kepala Dinas Statistik Lembaga Administrasi Negara

menjelesaikan pekerdjaan sebagaimana telah ditentukan dalam rentjana. Dari kedua fungsi pokok ini Appley menjimpulkan bahwa tugas utama seorang pimpinan adalah : menetapkan apa jang harus diselesaikan oleh bawahan, mengetjek setjara periodik bagaimana pelaksanaannja, dan mengembangkan metode agar mereka dapat menjelesaikan tugas lebih efisien. Dari kesimpulan ini dapatlah selandjutnja diartikan bahwa management itu tidak lain adalah kegiatan pengembangan manusia dan bukan pengaturan benda. Djadi pada hakekatnja management adalah personnel administration, demikian ditegaskan oleh Appley dalam " Introduction " - nja.

Pengertian itulah jang mendasari penulisan bab2 berikutnja. Adapun bab2 selandjutnja meliputi uraian tentang : management sebagai suatu profesi, manager sebagai pengemban suatu profesi, organisasi dan manusia2-nja, perhatian utama pada manusia, tugas dan pelaksanaan tugas, persoalan idee, proses pengembangan, dan konsepsi jang terus menerus berubah dalam dunia jang senantiasa berubah.

Lawrence Appley adalah Presiden American Management Association sedjak 1948. Buku ini terbit pertama kali pada tahun 1956 dan selandjutnja tiap tahun ditjetak ulang. Dalam kata pengantarnja, Clarence Francies mendjelaskan bahwa setiap manager jang akan memperbaiki prestasinja dalam saat jang sulit ini akan dapat memetik manfaat jang besar dari buku ini. Dalam seluruh uraiannja, kata Francies, Appley menjarankan agar kita : berpikir tentang jang besar, menatapkan pandangan kedepan, merentjanakan sesuatu dengan hati2, selalu djudjur dengan bawahan, dan bertindak tepat.

4. Bowman, Donald M., dan Fillirup, Francis M., eds., **Management : Organization and Planning,** New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1963.

Editor buku ini berpendapat bahwa sukses setiap usaha sebagian besar akan tergantung pada efektivitas fungsi2 organisasi dan perentjanaan. Dengan buku ini mereka bermaksud memberikan kepada para manager pola pengertian baik setjara teoritis maupun praktis, jang akan sangat membantu dalam melaksanakan fungsi2 tersebut diatas setjara lebih efektif. Untuk itu dalam pemilihan artikel2 diperhatikan approach organisasi jang klasik maupun kontemporer, peranan organisasi formil dan informil, dan pengaruh komputer dalam pengambilan keputusan. Isi buku djuga dapat merupakan pedoman untuk perentjanaan dan pembahasan pengorganisasian kegiatan perentjanaan, implementasi rentjana, pengembangan strategi dalam rentjana2 untuk menghadapi kondisi jang selalu berubah.

Adapun kontributor2nja adalah sardjana jang sudah tjukup terkemuka. Mason Haire menulis " Philosophy of Organization "; Melvin Anshen, " Organization Structure and the New Decision-Making Technology "; Keith Davis, " Togetherness : The Informal Variety " ; Harold Koontz, " The Rationale of Planning " ; H. Edward Wrapp, " Business Planners : Organization Dilemma " ; Bruce Payne, " Putting Plans into Action " ; dan Harry L. Hansen, " Planning Product Strategy ".

Artikel2 ini semuanja adalah tjeramah2 jang telah diberikan sebelumnja pada Executive Profile Lecture Series pertama, di University of California Los Angelos, dan jang telah diikuti oleh lebih dari 4000 pimpinan usaha.

Donald M. Bowman adalah Coordinator Business Administration Extension, University of California di Los Angelos. Sedangkan Francis Fillerup mendjabat Kepala Lembaga tersebut.

5. Branton, Noel, M.Com., Ph.D. (London), **Introduction to the Theory and Practice of Management,** London : Chatto & Windus, 1960.

Buku ini terutama ditudjukan kepada para mahasiswa ilmu management jang mempersiapkan diri untuk udjian. Karena penulisnja orang Inggris, maka penulisannja disesuaikan dengan ketentuan2 udjian dalam British Institute of Management, Office Management Association, Institute of Cost and Works Accountants, dan Purchasing Officers Association di Inggris. Namun demikian asasnja akan sangat berguna bagi semua golongan pembatja.

Prof Branton menerangkan tentang proses management, teori struktur organisasi, problim2

management berhubung dengan pertumbuhan dan luasnja administrasi, "directing authority" (jaitu orang atau kelompok orang2 jang mewakili pemilik usaha dan jang dalam melaksanakan fungsinja itu mempunjai tanggung djawab terachir untuk perumusan kebidjaksanaan pokok dan pengarahan umum atas nama pemilik). Selandjutnja djuga diuraikan tentang perentjanaan dan penentuan kebidjaksanaan, komunikasi dalam management, recruitment dan training manager, pengawasan dan pertanggungan-djawab management, pembinaan vitalitas dalam organisasi, dan tanggung-djawab sosial bagi management.

Dr. Branton adalah Kepala Department of Business Administration, Scottish College of Commerce.

6. Haiman, Theo, **Professional Management, Theory and Practice,** Boston : Houghton Mifflin Company, 1962

Salah satu sarana untuk menghadapi tantangan dibidang business jang demikian berat pada dewasa ini ialah mendjadikan djabatan pimpinan suatu profesi. Manager professionil harus mempunjai persiapan pengetahuan tjukup dalam bidangnja, dan spirit untuk mentjari dan mentrapkan pengetahuan2 baru; memiliki etika jang baik dan rasa tanggung djawab sosial jang besar, jang sangat perlu untuk hubungannja dengan karyawan, langganan, masjarakat sekelilingnja dan bangsa pada umumnja. Apapun tingkat kepimpinan dan bidang kegiatannja, fungsi dan tugas pimpinan pada dasarnja sama. Maka itu prinsip dan konsepsi-konsepsi management setjara umum dapat ditrapkan di-mana2. Kuntji sukses setiap usaha ada pada management. Dan karena management itu "to get things done through people", maka adalah pokok manager itu harus terutama memperhatikan benar2 aspek2 kemanusiaan. Demikian diterangkan oleh penulis buku ini.

Bertolak pangkal dari pokok pikiran diatas, maka isi buku ini terutama bersangkutan dengan fungsi2 dan tanggung-djawab management pada umumnja, serta sumbangan2 ilmu2 pengetahuan tentang tingkah laku manusia jang diintegrasikan dalam pola konsepsi administrasi. Untuk menerangkannja ia mempergunakan rumusan fungsi management : planning, organizing, staffing, directing dan controlling, dengan pengertian bahwa pada setiap langkah sebenarnja management itu mentrapkan keseluruhan fungsi2 itu setjara simultan.

Prof. Haiman mendjadi profesor di School of Commerce and Finance, St. Louis University. Sebelumnja selama 20 tahun memegang djabatan General Manager dan President Midwestern Manufacturing Company. Tulisan ini didasarkan atas tulisan2 dan riset2 para sardjana management dan ilmu2 sosial lainnja, pengalaman sedjumlah besar manager, dan dengan sendirinja pengalamannja sendiri, baik sebagai sardjana maupun praktisi.

7. Panglaykim, Drs., dan Hazil, Drs., **Management, Suatu Pengantar,** Djakarta : P.T. Pembangunan, 1960

Buku ini tidak sadja dialamatkan kepada mahasiswa, tetapi djuga para praktisi baik dibidang business maupun pemerintahan. Isinja meliputi pengertian management; fungsi2 management; kepemimpinan; kewibawaan, kekuasaan, tanggung-djawab dan kewadjiban. Disamping itu terdapat bab chusus mengenai masalah management dinegara2 jang kurang madju, dan bab lain mengenai masalah2 perusahaan. Selain tjontoh2 dari luar negeri dan tjontoh2 dari negara kita sendiri, buku ini djuga dilengkapi dengan case studies.

Drs. Panglaykim adalah Lektor Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, seorang sardjana ekonomi, ahli dalam praktek perdagangan. Sedangkan Drs Hazil seorang ahli hukum, pemimpin perusahaan dan pengarang. Buku ini merupakan buku tentang management jang pertama karya penulis Indonesia.

8. Simon, Herbert A., **Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,** New York : The MacMillan Company, 1960, dengan kata pengantar oleh Chester I. Barnard.

Dalam buku ini Simon mengemukakan teori tentang pengambilan keputusan dalam organisasi. Isinja terdiri dari 11 bagian, jang pada pokoknja dapat dibagi dalam 4 tingkat ma-

salah. Pertama, bag. II dan III (Some Problems of Administrative Theory, dan Fact and Value in Decision-Making) mengenai methodologi untuk analisa pemilihan setjara rasionil oleh manusia. Kedua, bag. IV dan V (Rationality in Administrative Behavior, dan The Psychology of Administrative Decision) mentjiptakan teori tentang pemilihan jang rasionil untuk dapat mengerti tentang pengaruh2 terhadap pengambilan keputusan. Ketiga, bag. VII — X (The Role of Authority, Communication, The Criterion of Efficiency, dan Royalties and Organization Identification) merupakan pengkadjian proses pengaruh2 tersebut setjara detail untuk memperoleh basis guna membitjarakan efek organisasi itu sendiri atas proses pengambilan keputusan. Keempat, bag. XI (The Anatomy of Organization) adalah ilustrasi bagaimana analisa itu dapat digunakan untuk memetjahkan masalah2 struktur organisasi. Adapun bag. I (Decision-Making and Administrative Organization) merupakan pengantar umum. Sedangkan bag. VI (The Equilibrium of the Organization) menerangkan hubungan individu dan organisasi.

Simon mendjelaskan bahwa tulisan ini adalah suatu usaha untuk mentjiptakan saran jang bermanfaat bagi research-nja sendiri dalam administrasi negara. Karena ia jakin bahwa ada sarana linguistik dan konsesionil jang dapat digunakan untuk menerangkan setjara realistis dan berarti tentang organisasi administrasi, bahkan jang paling sederhanapun.

Meskipun perhatiannja jang utama dibidang administrasi negara, namun seperti diterangkan oleh Barnard dalam kata pengantarnja, untuk dapat sampai pada tudjuannja dengan baik, Simon telah pula memanfaatkan pengalaman dari lain2 djenis organisasi formil seperti organisasi militer, dagang, industri dan organisasi privat non-profit. Oleh karena itu, komentar Barnard, konklusinja setjara umum dapat diterapkan dan karyanja sangat bermanfaat untuk menerangkan tingkah laku (behavior) administrasi dari semua type organisasi.

Prof. Simon seorang guru besar dalam ilmu administrasi, Kepala Department of Industrial Management, Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology. Karya ini ditujdukan kepada 3 golongan pembatja. Pertama, individu2 jang berminat pada ilmu administrasi, jang akan bisa menemukan didalamnja metode2 jang dapat ditrapkan dalam menerangkan dan menganalisa organisasi. Kedua, para administrator praktek, jang kepadanja buku ini dapat membantu dalam memikirkan administrasi. Ketiga, graduate dan undergraduate student jang ingin memperlengkapi text-booknja dengan penelitian jang lebih mendalam tentang proses tingkah laku, jang akan memungkinkan mendjalankan administrasi dengan se-baik2-nja. Buku ini terbit pertama tahun 1945, edisi kedua tahun 1957, dan tjetakan tahun 1960 ini adalah tjetakan jang ke 9.

9. Soekarno K, Drs., **Dasar-dasar Management,** Djakarta : Jajasan Kesedjahteraan Djajakarta, 1968.

Buku ketjil ini memuat uraian ringkas tentang administrasi, management dan kewenangannja. Selandjutnja djuga diterangkan fungsi2 management dengan mengambil rumusan POAC-nja Terry. Dalam hal actuating, hampir seluruh bab untuk menerangkan leadership : arti, type2, teori2, aspek2, bedanja dengan kepala, masalahnja, sifat2, dan tugas2-nja. Uraian2-nja disertai sedikit pandangannja mengenai Indonesia.

Drs. Soekarno K. mendjabat Kepala Dinas Latihan LAN. Disamping itu banjak mengadjar tentang management dilatihan2 jang diselenggarakan oleh dinasnja sendiri, maupun di-perguruan-perguruan tinggi.

10. Tead, Ordway, **The Art of Administration,** New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954, dengan kata pengantar oleh Lawrence A. Appley, President AMA.

Tulisan ini didorong oleh adanja 3 matjam pertanjaan jang pada dewasa ini setjara luas dikemukakan dan jang telah mendjadikan administrasi suatu bidang jang penting dan menarik. Pertanjaan2 itu, pertama : apakah organisasi2 jang besar atau kepribadian2 jang berkembang jang mendjadi tjiri masjarakat dikemudian hari; kedua : dapatkah keduanja berdjalan ber-sama2, dan ketiga : kalau demikian, bagaimana.

Atas dasar itu karya ini merupakan studi bagaimana kita bersama-sama memperkuat dan mentjapai kehidupan demokrasi dalam abad tehnologi ini. Masalah kepribadian banjak disoroti. Lengkapnja uraian Tead meliputi : administrasi sebagai suatu seni jang indah, hakekat tudjuan organisasi, penerimaan **(acceptance)** tudjuan organisasi, manusia dalam geraknja **(in action)**, masjarakat dalam geraknja, kesulitan2 demokrasi, substansi administrasi, pengaruh pribadi dan otoritas dalam administrasi, administrasi sebagai leadership jang demokratis, aspek2 personnel dalam administrasi, administrasi untuk kerdjasama kolektif, administrasi untuk koordinasi, dan administrasi sebagai suatu fungsi pendidikan.

Lawrence A. Appley dalam pengantarnja menerangkan bahwa karya ini merupakan sumbangan jang telah lama dipersiapkan, jang didasarkan atas studi, pengalaman dan pemikiran penulis selama ber-tahun2, dan jang telah didukung dengan banjak karya2-nja terdahulu jang terpertjaja dan jang telah didjadikan dan diakui sebagai sumbangan pada leteratur management. Menurut Appley, Dr. Tead telah mempunjai reputasi jang baik dibidang administrasi dan memperoleh respect jang tinggi atas tjatatan2-nja mentjari djawaban terhadap masalah2 jang sangat kompleks.

Bantulah

palang merah indonesia

Sokonglah

rumah Jatim Piatu

peraturan **lalu lintas**

adalah untuk **keselamatan**

anda & **keluarga**

karena itu

Patuhilah

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XI NO. 6

AGUSTUS 1971

1. *E d i t o r i a l* 1

2. **Dr. A w a l o e d i n**

Masalah Penduduk Dalam Pembangunan Nasional. 8

3. **S u d i r d j o**

Tata Usaha Kepegawaian 10

4. **Drs. Soehono Soemobaskoro**

Pokok2 Pelaksanaan Bantuan Projek 23

5. **Dr. Ir. Poernomosidi Hadjisaroso**

Methode Pengendalian Operasionil

Network Planning 43

6. **Dr. Sondang P. Siagian**

The Future of Computers in Indonesia 65

7. **Imam Buchari**

Ketentuan2 Pokok Kearsipan 76

8. **Drs. Salamun Suharjo**

Tjatatan Bibliografi 80

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah Madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit : Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha : Djalan Veteran 10 Djakarta
Telp. 49057 49058 pes. 305

Ditjetak : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/Dir.P.P./SIT/1971
Tgl. 6 Maret 1971

Surat Izin Tjetak : Laksus Pangkopkamtibda
No.Kep. 026 P.C./III/1971
Tgl.18 Maret 1971

Harga etjeran : Rp.160,–

Administrasi Negara

Tahun ke XI / No. 6 Agustus / 1971

Editorial

STABILISASI POLITIK SEBAGAI LANDASAN PEMBANGUNAN ADMINISTRASI

Pada tanggal 3 Djuli 1971 jang baru lalu, 57.750.615 warga negara Indonesia telah beramai-ramai pergi ketempat-tempat pemungutan suara untuk memilih para wakil mereka di Dewan Perwakilan Rakjat, Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Tingkat I dan Dewan Perwakilan Rakjat Daerah Tingkat II. Kini sudah tidak mendjadi rahasia lagi apa hasil pemilihan jang baru lalu itu. Pemilihan umum jang telah berlalu itu menundjukkan bahwa Bangsa Indonesia dapat melaksanakan kegiatan2 raksasa dengan tertib, tenang dan aman

Telah diketahui bahwa pemilihan umum adalah salah satu sarana politik jang sangat penting. Dan djika dilihat djumlah warga negara jang mempergunakan hak pilihnja setjara umum, bebas, rahasia dan langsung, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kesadaran berpolitik dan bernegara sebahagian besar rakjat kita sudah tinggi. Perhatian jang demikian besarnja itu akan lebih mempermudah tugas Pemerintah Orde Baru untuk lebih memantapkan lagi stabilisasi politik jang telah dibina dan ditjapai selama ini.

Didalam tata kehidupan bangsa, stabilitas politik bukanlah merupakan suatu fenomenon jang berdiri sendiri. Stabilitas politik kait-mengait dengan stabilitas politik dibidang ekonomi, harmoni sosial dan usaha2 pembangunan administrasi. "Frontal Attack" jang dilaksanakan Pemerintah Orde Baru terhadap masalah2 politik, ekonomi, sosial-budaya dan administrasi dinegara kita sudah sedjak lama dikagumi oleh dunia.

Suatu hal jang djelas disadari oleh pimpinan nasional kita dewasa ini ialah bahwa pembangunan dibidang ekonomi mutlak ditundjang oleh pembangunan dibidang administrasi. Hal ini djelas terlihat dengan dimasukkannja usaha "Melandjutkan penjempurnaan dan pembersihan setjara menjeluruh Apparatur Negara dari tingkat Pusat sampai Daerah" sebagai krida kelima dari Pantja Krida Kabinet Pembangunan. Malahan orang sering lupa bahwa salah satu usaha perbaikan jang dilakukan oleh Orde Baru sedjak semula ialah perbaikan dalam bidang administrasi Negara.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 5 tahun 1971 tanggal 8 Pebruari - 1971 telah menugaskan Lembaga Administrasi Negara untuk bertindak sebagai instansi utama untuk merealisir Krida jang kelima tersebut diatas. Tugas2 jang dibebankan kepada Lembaga Administrasi Negara adalah tugas jang sangat berat tetapi mulia. Bagi pimpinan dan para pegawai/karjawan Lembaga Administrasi Negara tugas ini dirasa mendjadi lebih ringan oleh karena suasana politik jang kian hari kian mantap dinegara kita.

Dengan stabilitas politik jang semaikn mantap, Lebaga Administrasi Negara semakin jakin bahwa pelaksanaan tugas2nja akan mendapat dukungan penuh bukan sadja dari Bapak Presiden selaku "Chief Executive", akan tetapi djuga oleh para pembantu utama beliau, jaitu baik para menteri maupun para pimpinan dari Lembaga2 Non-Departmental, baik untuk masa kini maupun untuk masa2 jang akan datang.

Dukungan jang demikian mutlak diperlukan oleh suatu lembaga seperti Lembaga Administrasi Negara oleh karena kedudukannja jang bersifat "staff" tidak memungkinkannja "memerintahkan" kepada fihak2 lain untuk melaksanakan keputusan2nja. Oleh karena itu nasehat, konsultasi, saran dan pendapat2 jang dihasilkan oleh Lembaga Administrasi Negara dalam rangka menjempurnakan dan membangun sistim adminstrasi negara kita terutama disampaikan kepada berbagai instansi melalui tehnik "persuasion"

Tehnik persuasion ini hanja dapat effektif dalam suasana adanja stabilitas politik Dengan perkataan lain, stabilitas politik merupakan landasan utama untuk pembangunan administrasi .

* * * * *

MASALAH PENDUDUK DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : Dr. Awaloedin. *)

Pendahuluan

Dalam waktu achir2 ini perhatian di Indonesia terhadap masalah penduduk telah lebih meningkat. Suatu gedjala jang menggembirakan terutama apabila dibandingkan dengan waktu liwat, waktu bekas Presiden Soekarno menggembar-gemborkan bahwa Indonesia adalah negara jang besar, negara jang kaja-raja, jang dapat menampung 250 djuta penduduk atau lebih.

Waktu itu se-olah2 tidak dimengerti, bahwa perkembangan penduduk jang pesat sadja dapat menimbulkan bentjana bagi suatu bangsa, apalagi bila tidak pula disadari hubungannja dengan masalah penjebaran penduduk, komposisinja, masalah tenaga kerdja,angkatan kerdja aktif, skill, pendidikan dan latihan, masalah nilai2 sikap, status symbols, dsb. dsb.

Karena itu bila kita benar2 hendak membahas masalah penduduk dalam pembangunan nasional, maka kita sebenarnja harus membahas seluruh masalah tersebut diatas sekali - gus.

Demikian pula mengenai pembangunan nasional jang mentjakup seluruh pembangunan ekonomi, sosial, politik, kebudajaan, pertahanan-keamanan, dsb. dapat pula didjadikan pembahasan jang pandjang. Pembangunan nasional jang kita maksud tentunja bukan hanja pembangunan ekonomi, tetapi pembangunan diseluruh bidang kenegaraan dan kemasjarakatan.

Dewasa ini pada umumnja telah difahami, bahwa antara keadaan dan pembangunan dibidang2 ekonomi, sosial, politik, kebudajaan, pertahanan-keamanan, dsb. itu terdapat saling hubungan jang erat sekali, saling mempengaruhi, bahkan tak dapat di-pisah2-kan.

Pembangunan ekonomi serta masalah2 ekonomi dengan demikian tidak dapat dipeladjari setjara terisolasi, tapi tidak dapat tidak harus dalam hubungan dengan keadaan penduduk, sosial, politik, dsb. itu.

Semendjak lahirnja Orde Baru di Indonesia, hal2 tersebut telah mendapat perhatian,karena memang dirasakan kekatjauan dan kemerosotan hampir diseluruh bidang kehidupan masjarakat dan negara jang diwarisi dari Orde Lama.

Dalam perbaikan dan pembangunan diseluruh bidang tentunja harus diadakan prioritas2, walaupun pada pokoknja semua harus dilakukan setjara sekaligus (simultan).

Dalam Repelita, karena keadaan kita jang realistis, dewasa ini, prioritas tertinggi diberikan pada pembangunan ekonomi. Dari pembangunan ekonomi, prioritas diberikan pada sektor agraria. Dari agraria adalah pertanian, sedangkan dari pertanian diutamakan bahan makanan, chususnja beras.

Penentuan prioritas ini adalah tepat, terutama bila dilihat dari sudut ketjepatan pertambahan penduduk dan produksi beras kita sendiri, serta pengaruh perbaikan ekonomi pada bidang2 lain.

Sebagai salah satu negara jang sedang berkembang, penduduk Indonesia ± 70% dari djumlah tenaga kerdjanja berada disektor agraria, tapi makanan tidak tjukup.

*) Ketua L.A.N

i-negara2 jang sudah madju djumlah tenaga kerdja disektor agraria kurang dari 20%,tapi menghasilkan tjukup bahan makanan untuk seluruh penduduknja bahkan banjak pula jang mengekspor.

Adalah merupakan gedjala dari pembangunan suatu negara, bahwa djika negara tersebut bertambah madju, maka djumlah tenaga kerdjanja akan berkurang disektor agraria (berpindah kesektor industri dan djasa), tetapi hasil agrarianja, chususnja bahan makanan bertambah tinggi.

Gedjala lain : di-negara2 jang sedang berkembang djumlah orang bekerdja sendiri jang berpenghasilan sedikit (low-income self-employed) ini, dan bertambah meningkat djumlah orang dalam hubungan kerdja (mendjadi wage-earners).

Salah satu sebab utama dari keterbelakangan negara2 jang sedang berkembang adalah keadaan dan mutu penduduk pada umumnja dan produktivitas tenaga kerdja pada chususnja.

Masalah penduduk

Masalah data — Semendjak tahun 1966 pemerintah setjara tegas memberikan perhatian pada masalah penduduk. Masalah demografi dan tenaga kerdja dalam segala aspeknja seolah2 muntjul dengan tiba2.

Difahami bahwa bentjana besar dimasa jang akan datang tentu akan tiba, bila masalah ini — betapapun ruwetnja — tidak diperhatikan mulai saat ini.

Sekarang peringatan terhadap bentjana ini telah didengungkan pula baik oleh organisasi-organisasi internasional seperti FAO, ILO, IMF atau oleh para ahli.

Beberapa ahli mengatakan, bahwa negara mendjadi terkebelakang, karena penduduknja adalah terkebelakang.

Walaupun demikian, dikatakan pula bahwa semendjak Adam Smith sampai setelah Perang Dunia ke-II para sardjana ekonomi kurang memperhatikan faktor manusia dalam pembangunan ekonomi. Barulah setelah menghadapi keadaan jang pahit, chususnja dinegara-negara jang sedang berkembang, disadari bahwa tenaga manusialah faktor jang paling utama dalam pembangunan ekonomi.

Kiranja pendapat ini telah dikuatkan oleh perkembangan jang pesat di Djepang dan Djerman — jang kurang kekajaan alam dan modal — setelah Perang Dunia ke-II.

Tudjuan terachir dari pembangunan nasional adalah kesedjahteraan materiil dan spirituil bagi seluruh penduduknja. Djadi penduduk adalah objek dari pembangunan. Akan tetapi bagaimanapun tingkat pembangunan sesuatu bangsa, penduduk adalah konsumtif. Seluruh penduduk memerlukan pangan, sandang dan papan (rumah).

Bila seluruh penduduk adalah objek pembangunan dan konsumtif, siapakah jang merupakan subjek dan bahagian manakah dari penduduk itu jang produktif?

Oleh karena itu dalam pembahasan masalah penduduk dalam pembangunan haruslah kita mem-beda2-kan antara " penduduk ", " tenaga kerdja " (manpower), termasuk " potential manpower ", seperti ibu2 rumahtangga dan peladjar2 jang belum bekerdja, dan " angkatan kerdja aktif ".

Seperti diterangkan diatas, seluruh dunia sekarang sedang ditakuti oleh "hantu" perkembangan penduduk. Bila tidak ada usaha2 jang luar biasa, maka pada achirnja akan datang penduduk dunia akan hampir dua kali lipat banjaknja dari sekarang ini, jaitu ± 6 miljard manusia.

Perkembangan jang tertjepat adalah di Kuweit, jaitu 7,6%, sedangkan negara2 berkembang lain umumnja antara 2,5 — 3,55%. Negara2 Belgia, Luxemburg dan Djerman Timur termasuk jang terendah, jaitu ˜,1 %. Karena kepesatan pertambahan penduduk dinegara jang miskin djauh lebih tjepat dari negara2 jang kaja, maka nantinja pun sebagian besar, jaitu + 2/3 dari penduduk ini akan berada di-negara2 jang sedang berkembang, termasuk Indonesia.

Menurut taksiran Dr. N.Iskandar, bila tidak ada usaha jang njata untuk menekan pertambahan penduduk ini, maka pada achir abad ke-20 penduduk Indonesia mungkin mendjadi 290,6 djuta dengan 176,9 djuta berada dipulau Djawa dan Madura.

Seperti dimaklumi, disamping tjiri2 umum jang diberikan pada semua negara jang sedang berkembang, adalah lebih penting arti tjiri2 chusus dari masing2 negara tersebut, baik jang bersifat statis ataupun jang dinamis. Faktor2 topografi, geologi, klimatologi, demografi, ethnologi, kebudajaan dsb. dari masing2 negara tersebut adalah ber-beda2.

Indonesia dengan ± 15 000 pulau2-nja besar dan ketjil, dengan luas seluruh wilajah ± 8.746.000 km2 hanja memiliki wilajah daratan seluas 1.904.345 km2.

Pulau Djawa jang hanja 1/13 dari wilajah daratan mempunjai ± 65% dari seluruh penduduk. Karena berbagai sebab, perbedaan pertambahan penduduk antara pulau2 lain di Indonesia dan pulau Djawa njatanja sampai sekarang bertambah lama bertambah besar.

Perlu disadari dulu, bahwa data statistik mengenai penduduk masih serba kurang lengkap. Walaupun demikian dari sensus2 1931 dan 1961 serta survey jang diadakan sudah dapat diadakan perkiraan jang agak tepat bagi keadaan penduduk dewasa ini,serta projeksi bagi tahun2 jang akan datang.

Biro Pusat Statistik, Bagian Penduduk dan Tenaga Kerdja, telah mengadakan projeksi penduduk, tenaga kerdja dan anak sekolah untuk seluruh Indonesia tahun 1961 - 1981.

Dalam tahun 1970 penduduk Indonesia diperkirakan berdjumlah 126.177.000 dengan djumlah pria dan wanita hampir seimbang, dan lebih dari separoh berumur dibawah 19 tahun. Diperkirakan keseimbangan djumlah pria dan wanita, ataupun djumlah anak2 jang berumur dibawah 19 tahun ini akan tetap berlangsung sampai tahun 1981.

Seperti dimaklumi, tidak semua penduduk jang telah mentjapai usia kerdja (sensus 1961 mulai dari 10 tahun) berada dalam angkatan kerdja (labor force).

Djumlah angkatan kerdja tahun 1970 diperkirakan 45 djuta lebih dengan djumlah pria 2 x lipat dari wanita.

Dalam tahun 1973 djumlah ini akan mendjadi 49,6 djuta dan pada tahun 1981 63,8 djuta.

Bila dikatakan bahwa bertambah madju suatu negara makin berkurang tenaga kerdja disektor agraria, maka semendjak tahun 1930 sampai 1961 Indonesia mengalami kemunduran Pada tahun 1930 djumlah tenaga kerdja disektor agraria adalah 68 %, sedangkan pada tahun 1961 ± 72% Pada tahun 1965 djumlah ini berkurang kembali mendjadi 68,8 %

Perlu pula dimaklumi dan disadari sepenuhnja, bahwa dalam pemetjahan masalah penduduk tidak boleh dilupakan perbedaan dan tingkatan kebudajaan, adat-istiadat, nilai2, sikap dan pandangan hidup, dsb. jang beraneka ragam dari bangsa Indonesia.

Adanja 19 "Adat rechtskringen" menurut Prof. Ter Haar, perbedaan pandangan antara "the western educated" dengan jang tidak; perbedaan antara kota2 besar dan desa; antara generasi tua dan generasi muda; semua ini sangat mempengaruhi usaha2 pemetjahan masalah penduduk.

Memetjahkan persoalan pertambahan penduduk jang pesat dan penjebaran penduduk jang tidak seimbang antara pulau Djawa dan pulau2 lain memerlukan pemikiran dan penelitian terhadap family planning dan transmigrasi, jang akan mempengaruhi pula peningkatan produksi pangan, pengadaan lapangan kerdja, fasilitas pendidikan, perumahan, dsb

Keluarga Berentjana dan Transmigrasi

Keluarga berentjana (family planning) telah mendjadi pembahasan, penelitian dan djuga banjak perdebatan didunia, chususnja sesudah Perang Dunia ke-II.

Pertentangan2 pendapat, karena dilihat dari sudut agama dll. ber-angsur2 telah dapat diatasi, dan telah banjak negara2 jang sedang berkembang melaksanakan dengan hasil jang tjukup memuaskan, seperti di Korea Selatan, Hongkong, Singapore, India, dll.

Sampai tahun 1967 Pemerintah belum mengambil kebidjaksanaan resmi mengenai keluarga berentjana ini, walaupun sudah ada organisasi swasta jang berminat dan bekerdja dibidang ini setjara ketjil2-an.

Dengan menggunakan projeksi penduduk dalam ± 30 tahun j.a.d. serta bahaja jang mengantjam langsung keluarga dari orang2 jang hidup dewasa ini, maka tanggapan terhadap gagasan keluarga berentjana ini dapat dikatakan tjukup baik, terutama dikalangan wakil2 rakjat di DPR - GR. Inilah jang mendorong Pemerintah membentuk badan resmi, jang mulanja merupakan badan musjawarah antara instansi2 pemerintah dan organisasi2 jang bersangkutan dengan keluarga berentjana, termasuk organisasi2 wanita, dsb., dan kemudian mendjadi badan resmi jang dibimbing langsung oleh Presiden.

Usaha2 pendirian klinik2, terutama di-kota2 besar sudah dimulai. REPELITA pun mendjamin agar usaha keluarga berentjana harus dilaksanakan. Hasil dari keluarga berentjana ini, misalnja untuk menurunkan angka ladju (rate) pertambahan penduduk dari 2,6% sekarang mendjadi 1,5% akan memakan waktu paling sedikit 10 tahun. Inipun kalau usaha2 jang diadakan itu tepat.

Disamping penelitian teknik manakah jang paling sesuai, kiranja tidak kurang pentingnja ialah masalah penerangan dan organisasi / administrasi dari keluarga berentjana ini.

Penggunaan media jang tepat dan tjara2 jang mejakinkan rakjat kita di-desa2 memerlukan penelitian chusus, sekali lagi dengan memperhatikan nilai2 dan pandangan2 jang hidup dimasjarakat desa di Indonesia.

Djuga penentuan sasaran2 mengenai daerah2 dan suku bangsa jang diprioritaskan perlulah djelas, mengingat saran2 jang sangat terbatas.

Transmigrasi, terutama memindahkan penduduk dari Djawa ke-pulau2 lain merupakan masalah jang sukar dan memerlukan penelitian jang seksama.

Karena tekanan pertambahan penduduk Indonesia pada umumnja dalam 10 tahun mendatang ini sukar dapat dilakukan, walaupun andaikata program keluarga berentjana dilaksanakan dengan effektif sekali, maka kebidjaksanaan mengenai pemindahan penduduk ini adalah penting sekali. Hasil transmigrasi ke-lain2 pulau sampai sekarang mungkin tidak seimbang dengan arus perpindahan penduduk dari luar pulau Djawa ke Djawa.

Dengan pengaturan pemerintah, apalagi dengan biaja pemerintah, kiranja transmigrasi akan sukar mentjapai hasil jang diharapkan. Pemindahan satu keluarga, misalnja jang terdiri dari 7 orang adalah mahal sekali, bila diingat djika dari 7 orang anggauta keluarga tersebut hanja 1 @ 2 jang merupakan tenaga kerdja jang produktif (ingat misalnja anak-anak dibawah umur atau nenek2 jang diikutkan).

Perlu benar2 mendjadi pemikiran apa jang mungkin menarik penduduk di Djawa kepulau2 lain, agar dapat terdjadi pemindahan dengan sukarela (spontaneous migration).

Pembukaan lapangan kerdja baru, antara lain karena adanja penanaman modal asing, adalah salah satu kemungkinan kearah ini, walaupun penanaman modal asing — agar lebih murah dan effisien — akan lebih bekerdja setjara capital intensive dengan menggunakan high-level atau intermediate technology, jang mempunjai akibat labor-saving. Tapi daja tarik atau lapangan kerdja tidak hanja jang langsung dimungkinkan oleh projek penanaman modal asing itu setjara langsung sadja, tapi djuga jang tidak langsung bahkan terutama adalah dari kegiatan2 jang ditimbulkan disekeliling projek tersebut seperti tukang pangkas, tukang djahit, restoran2 dan tempat2 rekreasi.

Setjara singkat dapat dikatakan, bahwa hasil njata dari transmigrasi betapapun tepatnja kebidjaksanaan dan effisiennja pelaksanaan, belumlah akan dirasakan dalam 10 tahun j.a.d. ini.

Sungguhpun begitu, kebidjaksanaan serta pelaksanaan dibidang penduduk jang meningkat sangat pesat ini perlu mendapat perhatian jang seksama di-tahun2 mendatang.

Tenaga kerdja, penggunaan dan pembinaan

Karena hasil njata dari keluarga berentjana dan transmigrasi baru akan terasa paling tjepat sesudah 10 tahun, maka tidak dapat tidak perhatian kita harus ditumpahkan pada penduduk jang sudah ada dewasa ini, dan jang akan ada dalam 10 tahun j.a.d.

Seperti diuraikan diatas, penduduk dan tenaga kerdja Indonesia ± 70% berada disektor agraria. Setjara djudjur harus kita akui bahwa tenaga kerdja tersebut sangat rendah produktivitasnja, hal mana djuga disebabkan karena tanah jang harus dikerdjakan bertambah lama bertambah sempit. Banjak sekali waktu jang terbuang pertjuma. Dalam bahasa Inggris tenaga kerdja tersebut dinamakan " underemployed ", atau jang lebih umum disebut " disguised unemployed ". Djumlah underemployment ini di Indonesia diperkirakan 12 — 14 djuta.

Dapat disimpulkan, bahwa underemployement merupakan tjiri dan djuga sumber dari kemelaratan.

Tenaga kerdja dan lapangan kerdja

Seperti diuraikan masalah penduduk jang menjeluruh menjangkut banjak bidang, seperti keluarga berentjana, transmigrasi, djuga pendidikan, latihan, kesehatan, tenaga kerdja, lapangan kerdja, dsb. Karena itu kebidjaksanaan kependudukan jang menjangkut bidang-bidang diatas harus diintegrasikan atas tingkat inter-sektoral dan semua tingkat

didalam suatu sektor tertentu. Ini berarti, bahwa kebidjaksanaan kependudukan harus diintegrasikan bersama dan ditjerminkan didalam kebidjaksanaan ekonomi dan sosial.

Tenaga kerdja jang merupakan bahagian dari penduduk jang telah mentjapai usia-kerdja (10 tahun keatas dan berdjumlah 70 djuta lebih) perlu mendapatkan perhatian.

Dalam istilah "manpower" dalam arti luas termasuk "potential manpower" jaitu para peladjar / mahasiswa dan ibu2 rumah-tangga, jang walaupun telah mentjapai usia-kerdja njatanja tidak bekerdja. Djadi jang merupakan produsen djasa2 dan barang dari suatu bangsa adalah bahagian dari tenaga kerdja jang dinamakan angkatan kerdja (labor force).

Angkatan kerdja Indonesia jang berdjumlah 40 djuta lebih itu menurut sensus 1961 ± 70 % berada disektor pertanian, 8 % disektor industri dan 18 % disektor djasa. Seperti halnja dengan keadaan penduduk, sebahagian besar angkatan kerdja ini berada dipulau Djawa jang a.l. mengakibatkan "underemployment" jang tinggi. Underemployment jaitu mereka jang bekerdja kurang dari 40 djam seminggu, di Indonesia ditaksir berdjumlah 12 — 14 djuta.

Djumlah jang menganggur jang pasti tidak diketahui, tapi menurut taksiran adalah antara 3 — 5 djuta. Disamping djumlah "new entrants" tiap tahun ada ± 1,2 djuta dan akan meningkat sampai 1,8 djuta di-tahun2 mendatang ini.

Djadi masalah lapangan kerdja jang dihadapi Indonesia dalam tahun tudjuhpuluhan ini adalah ser[illegible]s sekali, terutama bila diingat jang berpendidikan, termasuk lulusan2 universitas djuga akan bertambah besar.

Tenaga kerdja jang terintegrasikan dan kebidjaksanaan employment sangat mendesak, jang harus bersifat interdisipliner dan interdepartemental. Disini tentunja soal administrasi akan penting pula artinja. Demikianlah pula synkronisasi perentjanaan pendidikan dan perentjanaan tenaga kerdja serta perentjanaan pembangunan jang telah tertjantum dalam REPELITA dalam implementasinja memerlukan penggarapan jang seksama.

Penggunaan setjara optimum daripada tenaga kerdja jang underemployed didalam sektor pertanian (visible underemployment) dan di-sektor2 industri dan djasa (invisible underemployment) telah mendjadi perhatian pemerintah. Misalnja projek2 jang labor-intensive dibidang irigasi dan pembuatan djalan2 telah dimulai semendjak tahun 1967, akan tetapi masalah pembukaan lapangan kerdja baru di-daerah2 pedesaan seperti keradjinan tangan dan industri2 ketjil perlu lebih mendapat perhatian di-tahun2 j.a.d.

Penanaman modal asing setjara langsung sukar diharapkan dapat menampung masalah lapangan kerdja, sebab investasi sebesar US$ 1 djuta hanja dapat menjediakan lapangan kerdja untuk 100 — 200 orang. Diharapkan setjara tidak langsung investasi modal asing tersebut dapat membantu mentjiptakan lapangan kerdja baru, seperti tukang2 djahit, tukang2 tjukur, restoran2 dsb. jang diperlukan oleh tenaga2 kerdja.

Dalam usaha untuk mulai dengan industrialisasi disamping pertanian, dalam [illegible] nanti perlu pula disiapkan kebidjaksanaan jang memperhitungkan penggunaan high-level, intermediate dan low-level technology jang mempengaruhi kebutuhan tenaga kerdja. Industri dengan high-level technology jang pada umumnja labor-saving perlu benar2 dipertimbangkan.

Tidak akan disinggung disini problema sosial-kulturil seperti sikap terhadap pekerdjaan dari suku2 bangsa Indonesia, dan demikian pula problema pendidikan dan latihan tenaga-tenaga managerial, entrepreneurial, ataupun technical skill jang tidak kurang pentingnja dalam pemetjahan masalah tenaga kerdja dan lapangan kerdja ini.

Singkatnja, masalah-masalah keluarga berentjana, transmigrasi, pendidikan, kesehatan,tenaga kerdja dan lapangan kerdja harus di-tackle setjara terintegrasi dengan masalah-2 ekonomi dan sosial.

Bila masalah pokok dari tahun tudjuhpuluhan dapat diatasi, maka dapat diharapkan bahwa pada achir abad ke-20 ini Indonesia akan dapat merupakan negara jang kuat di Asia bagian selatan ini.

TATA USAHA KEPEGAWAIAN

Oleh : Soedirdjo *)

PENDAHULUAN

Pengelolaan pegawai (personnel management) mengenal kebidjaksanaan jang sudah lazim dan umum diketahui, dan jang bermaksud membina dan memelihara moral pegawai dan produktivitas jang tinggi.

Kebidjaksanaan itu meliputi pokok2 tentang :

a. penerimaan, penugasan dan pemberhentian pegawai,
b. kewadjiban2 dalam pekerdjaan / djabatan,
c. hak2 materiil dan non-materiil,
d. djaminan hari-tua dan djaminan sosial lainnja,
e. discipline dan incentive (perangsang),
f. hukuman dan peradilan pegawai, dan
g. tata-usaha kepegawaian.

Kebidjaksanaan mengenai pokok2 kepegawaian itu jang ditetapkan dan dituangkan dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, tumbuh dari landasan2 pengelolaan kepegawaian, jaitu :

(a) Pantjasila, jang merupakan landasan idiil,
(b) UUD jang merupakan landasan strukturil,
(c) Ketetapan2 MPRS 1966 - 67, Undang2, Peraturan2 Pemerintah dan Keputusan2 Pemerintah, jang merupakan landasan operasionil,
(d) Pikiran sehat (common sense), jang merupakan landasan taktis.

Ruang-gerak bagi penentuan kebidjaksanaan kepegawaian dan bagi penentuan langkah2 pelaksanaannja senantiasa dipengaruhi dan dibatasi oleh azas, bahwa Negara, Pemerintah dan Pegawai Negara se-mata2 ada dan diadakan untuk menjelenggarakan dan mengabdikan diri kepada kepentingan masjarakat (umum).

Dengan menjebut "penentuan langkah2 pelaksanaan daripada pokok2 kebidjaksanaan kepegawaian" tadi, telah saja masuki bidang masalah jang saja utamakan dalam tulisan ini, jaitu bidang tata-usaha kepegawaian.

I. MEMBINA TATA USAHA KEPEGAWAIAN NEGARA

Djika semua kebidjaksanaan kepegawaian jang ada pada hakekatnja merupakan pengelolaan pegawai " in rust " (tidak bergerak), maka pelaksanaan setjara konkrit daripada segala kebidjaksanaan / peraturan2 kepegawaian itu termasuk dalam bidang tata-usaha kepegawaian atau administrasi kepegawaian jang merupakan pengelolaan pegawai " in beweging " (bergerak).

Dalam geraknja melaksanakan maksud2 dan tudjuan2 jang oleh pembuat undang2 ditentukan sebagai kebidjaksanaan2 kepegawaian, maka tata-usaha kepegawaian, ketjuali terikat pada lingkungan kepentingan umum djuga terikat pada azas2 legalitas dan opportunitas.

Azas legalitas, jang dalam hukum atjara pidana menghendaki agar pegawai penuntut senantiasa berkewadjiban untuk menuntut setiap kali terdapat peristiwa pidana, dalam hal pelaksanaan kebidjaksanaan2 kepegawaian menghendaki agar aparat Pemerintah memenuhi/kodratnja mewudjudkan hal2 dalam bidang kepegawaian jang telah ditentukan sebagai tudjuan-tudjuan dalam rangka menjelenggarakan kepentingan umum.

Azas opportunitas, jang dalam hukum atjara pidana menghendaki agar kebidjaksanaan dapat menentukan sendiri apakah dalam hal sesuatu kedjahatan jang melakukan peristiwa pidana akan dituntut ataupun tidak, dalam hal pelaksanaan kebidjaksanaan kepegawaian bermaksud memberikan kepada tata-usaha kepegawaian suatu ruang kebebasan (een marge van vrijheid) dalam memutuskan penetapan2-nja.

*) Kepala Kantor Urusan Pegawai R.I.

Mengenai pelaksanaan daripada kebidjaksanaan kepegawaian oleh aparat pemerintah dapat dikemukakan, bahwa tudjuan2 dan norma2 hukum kepegawaian tidak hanja ditentukan oleh pembuat undang2, melainkan djuga oleh Pemerintah dan aparatnja, sungguhpun dalam taraf jang lebih rendah, namun demikian taraf jang amat penting pula.

Pelbagai Direktorat-Djenderal dan Direktorat, Lembaga2 Non-Departemen dan dinas2 Pemerintah, badan2 jang diberi subsidi dan perusahaan2 jang sepenuhnja atau sebagian dibiajai oleh Pemerintah, djelas memperlihatkan sifat2 jang hampir otonoom, karena badan2 itu merumuskan sendiri maksud2 dan tudjuan2 kerdja dan berusaha pula untuk mewudjudkannja, djuga dalam bidang kepegawaian.

Tata Usaha Kepegawaian jang merupakan aparat untuk melaksanakan kebidjaksanaan kepegawaian itu, dengan demikian harus sadar bahwa Pemerintah harus berbuat apabila ia dihadapkan sesuatu jang menghendaki keputusan. Tata Usaha Kepegawaian harus sadar,bahwa Pemerintah senantiasa akan dihadapkan kepada pilihan2 (alternatieven), baik jang mengenai tudjuan maupun jang mengenai tjara2 pelaksanaannja.

Hal2 ini mensjaratkan kepada para penanggung djawab dalam Tata Usaha Kepegawaian adanja pengertian jang djelas mengenai masalah2-nja dan pengetahuan luas tentang keperluan-keperluan, tjara2 pelaksanaan, pengaruh2 dan akibat2-nja. Mengambil keputusan2 sejogjanja merupakan perbuatan jang wadjar dan rasionil, dan dalam hal ini maka Tata Usaha Kepegawaian kini dapat dibantu oleh teknik2 perentjanaan jang modern dan oleh ketepatannja computer.

Sungguhpun keputusan2 jang diambil tidak akan bebas dari pengaruh2 perasaan dan pertimbangan2 emosionil, karena para penanggung djawab Tata Usaha Kepegawaian bukanlah mesin2 jang tiada berperasaan, namun senantiasa perlu diusahakan agar para petugas itu mengetahui setjara djelas adanja emosi2 itu pada dirinja dan pada pihak2 lain jang akan terkena oleh keputusannja itu.

Operasi suatu unit organisasi ataupun pembentukan suatu unit organisasi baru mengalami proses2 pengelolaan jang sudah lazim diketahui, jaitu sebagai berikut :

I. MANAGEMENT SUATU UNIT ORGANISASI

P — planning
O — organizing
S — staffing
D — directing
Co — coordinating
R — reporting
B — budgeting

II. PENGELOLAAN PEGAWAI

a. perentjanaan
b. organisasi
c. personalia
d. pengaturan
e. koordinasi (kis)
f. laporan / pengawasan
g. anggaran

dan pengelolaan kepegawaian dalam unit organisasi itu akan pula mengalami proses2 managemen jang sama dan jang merupakan perintjian daripada unsur staffing seperti terlukis dalam II diatas.

Dalam bidang kepegawaian maka :

a. **perentjanaan** — meliputi pemikiran setjara konkrit mengenai kebidjaksanaan serta tjara2 pelaksanaannja agar pegawai2 dapat bekerdja efektip dan efisien mentjapai tudjuan2 jang telah ditentukan ;

b. **organisasi** — meliputi penentuan susunan formil bagi wewenang/kewadjiban/tanggungdjawab jang akan mendjalankan kebidjaksanaan itu ;

c. **personalia** — meliputi penempatan dan penggunaan pegawai dalam susunan formil itu, latihan/upgrading/pendidikannja, usaha untuk memelihara suasana kepegawaian jang paling menguntungkan ;

d. **pengaturan** — meliputi pelaksanaan wewenang/kewadjiban/tanggungdjawab dalam bentuk penetapan2, instruksi2, peraturan2 serta memberi pimpinan dan mengambil inisiatip dalam menggerakkan susunan formil tersebut ;

e. **koordinasi** — meliputi segala usaha agar gerak madju dari susunan formil itu dapat berlangsung setjara simultan-frontal ;

f. **laporan** — meliputi usaha agar pimpinan dalam setiap echelon dari susunan formil itu senantiasa mengetahui dengan baik situasi kepegawaian pada setiap saat, usaha agar setiap pegawai bawahannja dapat diberitahu tentang keadaan itu serta usaha untuk mengadakan pengawasan dan penelitian ;

g. **anggaran** — meliputi segala sesuatu jang berkenaan dengan pembiajaan dan penjediaan alat2 kerdja jang diperlukan oleh seluruh kekuatan tenaga dalam operasi unit organisasi itu.

Dalam taraf perentjanaan atau persiapan sesuatu operasi, maka management sesuatu unit organisasi djanganlah hanja memberikan perhatian banjak kepada bidang2 teknis, teknologis atau ekonomis jang chusus melekat pada tugas2 unit organisasi itu, melainkan management perlu memberikan perhatian jang banjak pula kepada masalah2 kepegawaian jang djuga melekat pada unit organisasi itu.

Urgensi untuk djangan melupakan masalah2 kepegawaian dalam taraf persiapan sesuatu operasi itu akan lebih menondjol apabila diingat keadaan, bahwa mengenai kepegawaiannja berlaku ketentuan2 dalam perundang-undangan umum jang mengikat semua Departemen dan Lembaga Pemerintah Non - Departemen dan semua pegawai negara.

Ketjenderungan untuk mengadakan peraturan2 kepegawaian chusus untuk suatu unit organisasi jang dianggap akan dapat menundjang operasi jang direntjanakan se-baik2-nja, hendaklah diganti dengan usaha agar perentjanaan dan persiapan2 memperhitungkan adanja peraturan2 kepegawaian jang umum berlaku untuk seluruh pemerintahan itu.

Hal itu adalah sesuai dengan azas legalitas jang membatasi setiap penguasa dalam geraknja melaksanakan kebidjaksanaan untuk mentjapai tudjuan2 demi kepentingan umum.

Jang dapat dan perlu diperhitungkan dan dimanfaatkan dalam perentjanaan dan persiapan2 sesuatu operasi adalah ruang2 kebebasan jang terdapat dalam ketentuan2 itu sendiri dan jang terdapat dalam tjara2 pelaksanaannja. Hal ini adalah sesuai dengan kehendak azas opportunitas dalam menjelenggarakan kepentingan umum.

Persiapan2 dan perentjanaan dalam bidang kepegawaian bagi sesuatu operasi, setjara minimal haruslah dapat menjediakan djawaban2 tegas atas pertanjaan2 mengenai :

(a) djumlah dan djenis (kwalifikasi) pegawai jang diperlukan dan dapat disediakan dalam suatu tahun - anggaran,
(b) lowongan2 jang tersedia dalam formasi pegawai APBN jbs.,
(c) penentuan instansi2 jang berhak/berkewadjiban/bertanggungdjawab mengenai penjelenggaraan urusan kepegawaian (pengangkatan/pemberhentian/promosi dsb.),
(d) penentuan tempat dan aparat bagi tata usaha mengenai pegawai2 jang bekerdja pada unit organisasi jbs.,
(e) persediaan mengenai semua peraturan2 kepegawaian jang dapat digunakan oleh pimpinan unit organisasi jbs. (oleh UP - nja),
(f) pembentukan aparat jang mengawasi penjelenggaraan urusan kepegawaian oleh unit organisasi jbs.

Perentjanaan dan persiapan2 sesuatu operasi jang belum dapat menjediakan djawaban2 atas pertanjaan2 termaksud belumlah lengkap dan apabila rentjana itu toh didjalankan pula, maka akibat2-nja segera atau lambat akan menampakkan diri setjara negatip :

(a) dalam bidang produktivitas dan moral pegawai,
(b) dalam bidang penjelenggaraan urusan kepegawaian jang menjimpang dari atau tidak menghiraukan ketentuan2 kepegawaian jang berlaku umum,
(c) dalam tindakan2 sanksionil c.q. tindakan penertiban jang dilakukan oleh aparat Pemerintah lain jang memang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan peraturan2 kepegawaian itu.

Karenanja, maka pengetahuan tentang adanja peraturan2 kepegawaian itu serta urgensi untuk sekurang2-nja mengenai pokok2 ketentuan2-nja merupakan satu keharusan bagi setiap manager dalam aparat Pemerintah, demi produktivitas dan moral kerdja pegawai2 bawahannja.

Djika seandainja masih ada, hendaklah disingkirkan djauh2 pendapat bahwa hanja Kepala Bagian/Biro Pegawailah jang perlu mengetahui peraturan2 kepegawaian, bahwa Kepala Urusan/Bagian/Biro Pegawailah jang berhak/berkewadjiban menetapkan semua mutasi kepegawaian seperti pengangkatan, promosi, pemberhentian dsb. karena memang bukan demikianlah seharusnja.

Jang diperlukan dari setiap manager mengenai penjelenggaraan urusan personalia adalah pengertian2 jang berikut.

1. **TATA USAHA KEPEGAWAIAN** ; personnel management in motion :

a **fungsi** : (1) melaksanakan ketentuan pelbagai peraturan kepegawaian = menggerakkan management kepegawaian ;

(2) melaksanakan kebidjaksanaan kepegawaian pimpinan organisasi dan pimpinan unit2 organisasi itu, jang masing2 merupakan sebagai personnel manager (menggerakkan kebidjaksanaan kepegawaian) ;

b. **sifat** : individuil (perorangan), berlainan dengan sifat peraturan kepegawaian, jang bersifat umum mengenai semua pegawai jang terkena. Karenanja, maka administrasi kepegawaian merupakan tata usaha mengenai **semua dan tiap-2** pegawai seorang demi seorang ;

c **tudjuan** : membantu tertjapainja / terlaksananja tugas organisasi jbs. dengan djalan :

(1) mentjiptakan dan mengumpulkan fakta/data otentik bagi semua proses personnel management ,

(2) menjediakan dasar dan bukti otentik/formil mengenai pelaksanaan hak, kewadjiban dan tanggungdjawab dalam bidang kepegawaian.

2. **PERATURAN2 KEPEGAWAIAN** : ialah peraturan tentang :

(1) hak-hak materiil/non-materiil,
(2) kewadjiban2, wewenang, tanggungdjawab,
(3) penghargaan,
(4) hukum dan peradilan,
(5) prosedur pelaksanaan.

a. **fungsi** : sebagai alat untuk menggerakkan pegawai2 sebagai tenaga produksi kearah pelaksanaan tugas,

b. **sifat** : (1) umum (untuk semua pegawai) ;
(2) bersjarat (mempunjai alasan2/tudjuan) ;
(3) mengikat (menudju adanja kepastian);

c **tudjuan** : terlaksananja tugas semua kesatuan2 organisasi.

3. **TEMPAT PENJELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN** :

(a) Administrasi kepegawaian diperlukan disetiap unit dari suatu organisasi, mulai dari unit jang terketjil/terbawah dimana pegawai2 melakukan tugas dibawah suatu pimpinan tertentu, disamping keharusan akan terdapatnja suatu unit administrasi kepegawaian jang meliputi kesemua pegawai2 dalam organisasi itu.

(b) Luas dan djenis2 tugas administrasi kepegawaian adalah sesuai (paralel) dengan luas dan djenis wewenang pimpinan unit/atau organisasi masing2 serta sesuai dengan djumlah pegawai dalam unit/organisasi masing2 itu.

(c) Sedjalan dengan itu, maka administrasi kepegawaian harus ada dan harus diselenggarakan :

(1) oleh pimpinan unit, dan/atau
(2) oleh salah seorang pegawai dalam suatu unit, dan/atau
(3) oleh suatu unit chusus, jang lazimnja dinamakan Bagian, Urusan, Seksi, dsb. menurut tempat unit chusus itu dalam suatu kesatuan organisasi.

(d) Unit chusus Urusan Pegawai dalam suatu organisasi melakukan tugas2 jang timbul :
(1) dari fungsinja tersebut 1a diatas,
(2) dari usul2 jang ditetapkan oleh masing2 pimpinan unit2 dari organisasi jbs.,
(3) dari kebidjaksanaan jang ditetapkan oleh pimpinan organisasi.

4. TUGAS UNIT URUSAN PEGAWAI DALAM SUATU ORGANISASI :

(1) tidak menetapkan kebidjaksanaan kepegawaian, melainkan hanja melaksanakan penetapan2 jang diputuskan oleh masing2 pimpinan unit terhadap pegawai2 dalam masing2 unit itu (termasuk unit UP) berdasarkan peraturan2 umum/chusus jang berlaku,

(2) tidak menetapkan pemberian hak, kewadjiban, penghargaan suatu hukuman, melainkan hanja melaksanakan penetapan2 jang diputuskan oleh masing2 pimpinan unit/pimpinan organisasi,

(3) memberi bantuan dan djasa2 lain kepada pimpinan unit/pimpinan organisasi menudju kearah penetapan segala ketentuan2 peraturan kepegawaian jang tepat, baik mengenai waktu maupun mengenai materinja dengan djalan :
(a) memberi informasi
(b) memberi saran
(c) memberi peringatan
(d) minta pendapat
(e) minta keputusan
(f) minta keterangan (data/fakta),

(4) tidak hanja terbuka bagi pegawai dalam unit itu, melainkan terbuka bagi setiap pegawai dalam seluruh organisasi jbs. untuk memberikan informasi ataupun menerima informasi tentang setiap hal dalam peraturan2 kepegawaian jang mengenai pegawai itu sendiri dengan mengingat, bahwa :
(a) tidak suatu hal mengenai seorang pegawai jang perlu dan boleh dirahasiakan bagi pegawai jbs ,
(b) ada hal2 mengenai seorang pegawai jang dapat/harus dirahasiakan terhadap seorang pegawai lain,
(c) tiada hal mengenai seorang pegawai jang patut/boleh dirahasiakan bagi pimpinan pegawai itu,
(d) hal2 mengenai seorang pegawai perlu diamankan terhadap pihak2 diluar organisasi, ketjuali dalam hal2 tertentu jang njata menjangkut kepentingan dinas (kepentingan umum).

5. SJARAT2 JANG DIKEHENDAKI DALAM MELAKSANAKAN ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN :

Karena administrasi kepegawaian = administrasi mengenai hal2 jang :

a. luas dan kompleks, karena
(1) banjak ketentuan2 dalam banjak peraturan2, jang banjak aneka-ragamnja,
(2) mengenai banjak pegawai dan keluarganja jang berlainan dan beraneka ragam riwajat hidupnja, dan sifat2 pribadi dan kemampuannja, maka administrasi kepegawaian memerlukan ketelitian dan pengertian jang tepat dalam mendjalankan peraturan2, karena langsung mengenai kepentingan kesatuan organisasi jbs. maupun mengenai kepentingan masing2 pegawai dan keluarganja,

b. harus up-to-date dan dinamis, seirama dengan perkembangan peraturan2/hukum kepegawaian dan perkembangan organisasi jbs., walaupun bentuknja besar dan berat (log),

c. memerlukan banjak pekerdjaan tulis-menulis dan ketik-mengetik (paper work) diatas beraneka-ragam model formulir, jang harus diselesaikan tepat pada waktunja (tidak terlambat dan tidak sebelum waktunja),

d. pelaksanaan menjangkut pelbagai instansi2 diluar kesatuan organisasi jbs. jang masing-masing berkepentingan karena berkewadjiban turut melaksanakan, melandjutkan pelaksanaannja, atau mengawasi pelaksanaan2 itu,

e. harus sederhana, djelas dan seragam (normalisasi/standardisasi).

6. **ARTI ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN BAGI PIMPINAN KESATUAN ORGANISASI ATAU MANAGEMENT**

a. Administrasi kepegawaian (tata usaha kepegawaian) jang baik, seperti halnja dengan administrasi materiil dan administrasi finansiil harus dapat membuka kemungkinan kepada pimpinan :

(1) untuk mempertahankan kwalitas dan kwantitas produksi, djasa ataupun barang, jang mendjadi tugas organisasi dengan material dan keuangan jang tersedia ;

(2) untuk mendapatkan pegawai jang tepat jang diperlukan untuk mempertahankan atau mempertinggi mutu/djumlah hasil pekerdjaan organisasi jang tjepat ;

(3) untuk mengetahui dengan tepat kelemahan2 dalam bezetting kepegawaian ;

(4) menemukan tjara2 jang tepat untuk mempertinggi/memperbaiki kemampuan masing-masing pegawai ;

(5) menemukan tjara2 jang tepat untuk menempatkan the right man in the right place ;

(6) untuk menilai hasil kerdja (work performance) dari masing2 pegawai ;

(7) untuk menentukan pemberian penghargaan ataupun hukuman disipliner jang adil ;

(8) untuk dapat menetapkan keputusan berdasarkan peraturan2 kepegawaian (perdjandjian2 perburuhan) sebagaimana dikehendaki oleh peraturan itu, dan tidak berisikan tjatjad2 (kekeliruan, salah faham, tekanan).

b. Singkatnja, administrasi kepegawaian jang baik dapat membuka kemungkinan kepada pimpinan (management) untuk mendapatkan (membangun) dan mempertahankan corps pegawai jang kompeten, jang diperlukan untuk mentjapai tugas2 dan tudjuan2 organisasi jbs dengan efficiency jang maksimal.

II. PENGANGKATAN PEGAWAI BARU

Penerimaan pegawai baru dapat dilakukan untuk **dipekerdjakan** dalam suatu djabatan Negara jang **lowong**. Lowongan2 jang pada suatu saat terdapat dalam suatu Departemen/Lembaga Non-Departemen ditundjukkan oleh adanja selisih lebih antara djumlah pegawai menurut pelbagai pangkat jang telah ditetapkan untuk sesuatu tahun-anggaran (begrotingsformatie) dan djumlah pegawai menurut pelbagai pangkat jang telah ada pada saat itu (bezettingsformatie).

Tjatatan : periksalah untuk ini pasal 1 ajat (1), pasal 2 ajat (2), pasal 3 ajat (1) Undang-undang No. 18/1961 dan pasal 19 " PGPS — 1968 ".

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 9 Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1969 tentang pelaksanaan APBN 1969/1970 dan pasal 38 Keputusan Presiden No. 24 tahun 1970 tentang pelaksanaan APBN 1970/1971, maka djumlah pegawai menurut pelbagai pangkat PGPS-1948 jang maksimal dapat dipekerdjakan dalam pelbagai Departemen/Lembaga Pemerintah Non— Departemen untuk tahun anggaran 1969/1970 telah ditetapkan dengan surat2 keputusan Menteri Tenaga Kerdja dan untuk tahun-anggaran 1970/1971 dengan surat2 keputusan Menteri Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara.

Pasal 3 ajat (1) Undang2 No. 18/1961 menghendaki adanja suatu Peraturan Pemerintah jang menentukan lowongan djabatan2 mana jang harus diisi :

a. melalui pengumuman dan permintaan lamaran umum,
b. melalui udjian dinas,
c. melalui tjara pemilihan atau penjaringan tertentu,
d. oleh seorang pedjabat dari lingkungannja,
e. melalui pergeseran berkala, atau
f. dengan tjara lain.

Peraturan Pemerintah jang dikehendaki itu belum ada, hingga dewasa ini, karena untuk itu perlu terlebih dahulu diadakan penggolongan djabatan (klasifikasi djabatan) dan matjam-2 djabatan itu menentukan tjara pengisian lowongan. Langkah2 kearah penentuan klasifikasi djabatan baru mulai diselenggarakan dalam tahun 1970 oleh Menteri Tenaga Kerdja dalam rangka realokasi pegawai Negara (surat Menteri Tenaga Kerdja tg. 30 Djuli 1970 No. 95/M/1970). Usaha Departemen Tenaga Kerdja termaksud pada achirnja akan dapat menghasilkan tjara2 untuk menentukan volume pekerdjaan dalam sesuatu djabatan dan tjara2 untuk menjesuaikan kebutuhan pegawai dengan volume pekerdjaan suatu unit organisasi. Surat edaran Kepala Kantor Urusan Pegawai tg. 30 Djuli 1970 No. A.03/1970 mengharapkan agar sesuai dengan ketentuan dalam pasal 1 ajat (3) PGPS - 1968, pada achir tahun 1970 dapat diperoleh dari semua Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen tentang nama-nama djabatan (disertai uraian singkat tentang tugas2 pekerdjaan dalam masing2 djabatan jbs.), jang kini njata2 terdapat pada pelbagai aparat Pemerintah. Terkumpulnja data itu pada KUP akan memberi kemungkinan padanja untuk ber-sama2 dengan pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen jbs. masing2 mempertimbangkan pangkat atau djendjang pangkat jang sesuai dengan masing2 djabatan/golongan djabatan itu.

Berhubung dengan hal2 tersebut diatas, maka pengisian lowongan dalam formasi pegawai sesuatu tahun-anggaran hendaknja diisi menurut tjara jang ditentukan dalam pasal 4 Undang2 No. 18/1961 dengan tidak melupakan bahwa :

(a) jang dikehendaki adalah pengisian lowongan dengan warganegara Indonesia jang terpilih dari kalangan luas dalam masjarakat jang bermutu dalam hal kepribadian, kesetiaan, kesehatan badan, ketjerdasan, kemampuan dan ketangkasan (periksa pendjelasan atas pasal 4 Undang2 No. 18/1961) ;

(b) Pemerintah dewasa ini tengah mengembangkan suatu sistim kepegawaian Negeri jang disebut karier (career service) atas dasar pemberian penghargaan menurut prestasi kerdja (merit system) dan pengamalan djasa jang sama (equality of service).

Sistim karier (career service) menghendaki agar pengisian lowongan dalam djabatan2 atasan dilakukan dengan mentjari/menjediakan kandidat2 menurut urutan jang berkepentingan :

(1) setjara vertikal dari bawah keatas dalam masing2 unit organisasi c.q. golongan djabatan,

(2) setjara horizontal dari lain2 bidang Pemerintah (dari lain2 Departemen/Lembaga Non-Departemen),

(3) setjara horizontal dalam setiap Departemen/Lembaga Non-Departemen,

(4) dari luar lingkingan Pemerintah (new entrances) ; dengan sendirinja tiap2 kali perlu diketemukan / disediakan kandidat2 jang memenuhi mutu tersebut pada huruf a, angka 4 diatas.

Pengisian lowongan dengan djalan menerima pegawai baru (dari luar lingkungan Pemerintah) dalam career service hanja dilakukan apabila terdapat :

(a) lowongan jang terdjadi karena pegawai2 jang diberhentikan sebagai demikian, dan

(b) lowongan jang terdjadi karena diperlukan tambahan pegawai, baik karena perluasan atau untuk mentjukupi kekurangan pegawai jang ada.

Menurut ketentuan pasal 4 Undang2 No. 18/1961, maka tjalon2 untuk mengisi lowongan dipilih/disaring dari antara pelamar2 dengan mengadakan :

a. penelitian administratip terhadap unsur2 kewarganegaraan, umur, djenis, keluarga, agama/kepertjajaan, keanggotaan organisasi dan lain2 unsur chusus jang diperlukan,

b. penelitian terhadap kesetiaan,

c. penelitan kepribadian, diantaranja ditudjukan terhadap pathologi dan stabilitas djiwa,

d. penelitian daja kemampuan dalam segi ketjerdasan dan ketangkasan, dan
e. penelitian keadaan djasmaniah.

Adapun pilihan/saringan dengan penelitian termaksud huruf a dan d diatas dilakukan pada waktu menentukan siapa2 dari antara pelamar dapat diterima sebagai tjalon pegawai. Dalam hubungan ini ternjata sering dilupakan, bahwa jang dapat diangkat mendjadi pegawai negara ialah tjalon jang sudah berusia 18 tahun dan belum melampaui usia 40 tahun (periksa pasal 1, ajat (4) PGPS - 1968) Batas usia 40 tahun dapat dilampaui dengan waktu sebanjak masa-kerdja jang dapat disahkan untuk pensiun pada saat jang bersangkutan akan diangkat sebagai pegawai Negara.

Penelitian mengenai unsur termaksud huruf b, c dan d kemudian harus dilakukan setelah pelamar diangkat sebagai tjalon pegawai, jaitu dalam masa pertjobaan sebagai tjalon pegawai selama se-kurang2-nja 1 tahun dan paling lama selama 3 tahun. Pada achir masa sebagai tjalon pegawai, djika sudah ternjata bahwa tjalon jang bersangkutan memenuhi segala sjarat2 lainnja, lazimnja dilakukan penelitian terhadap keadaan djasmaniah tjalon pegawai jbs. (periksa pasal 1 ajat (5) PGPS - 1968 dan pasal 2 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 1951).

Dalam pada itu perlu diperhatikan, bahwa keterangan tentang ketjakapan-djasmaniah jang diberikan oleh Madjelis Pengudji Kesehatan (keuringsraad) atau Dokter-pengudji-sendiri (alleenkeurende geneesheer) dewasa ini hanja berlaku untuk selama 8 (delapan) bulan.

Achirnja dapat ditjatat, bahwa :

(a) pemilihan/penjaringan pelamar harus dilakukan oleh sebuah Panitya jang terdiri dari tenaga2 teknis tanpa mengadakan perbedaan mengenai agama, keanggotaan organisasi (dengan sendirinja jang tidak terlarang), kesukuan, kelamin, dsb. (periksa pendjelasan atas pasal 4 Undang2 No. 18/1961) ,

(b) penolakan maupun pengangkatan seorang pelamar sebagai tjalon pegawai harus dilakukan dengan suatu surat keputusan jang menjebutkan alasan2-nja (periksa pasal 4 ajat (4) Undang2 No. 18/1961).

III. P E N G A N G K A T A N

Arti pengangkatan pegawai negara

Pengangkatan seorang warganegara sebagai pegawai negara dan penempatannja dalam djabatan negara dinjatakan dengan suatu surat keputusan menurut ketentuan2 tentang pengangkatan serta penempatan dalam djabatan jang diatur dengan Undang2 atau Peraturan Pemerintah (pasal 6 UU No. 18/1961).

Pengangkatan merupakan suatu penetapan, suatu tindakan hukum jang sebelah pihak (eenzijdig), jang memberikan kepada jang diangkat kedudukan jang tunduk kepada suatu kumpulan ketentuan2, baik jang termuat dalam pelbagai peraturan per-undang2-an jang ada dan akan diadakan, maupun ketentuan2 jang merupakan kelaziman jang telah dan akan berlaku, jang disebut kedudukan hukum **(gereglementeerde** atau **rechtspositie)**.

Norma2 hukum termaksud tidak hanja mengatur kedudukan hukum **kedalam** : antara pegawai negara dengan badan publik jang mengangkatnja, melainkan djuga kedudukan hukum pegawai negara **keluar** : sebagai pendukung kekuasaan-publik ataupun sebagai pelaksana fungsi2 publik. Untuk itu perhatikanlah ketentuan2 tentang kewadjiban2 dan hak-2 pegawai negara dalam UU No. 18/1961 a l. pasal 9 menentukan bahwa pegawai negara selain wadjib melakukan tugas2 djabatannja djuga wadjib melakukan segala sesuatu jang diperlukan untuk kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara, sedangkan sikap dan tindakannja didalam dan diluar dinas harus sesuai dengan pedoman hidup pegawai untuk memelihara penghargaan, kepertjajaan dan wibawa jang diperlukan oleh djabatannja.

Dalam pada itu patut diperhatikan, bahwa seorang warganegara (partikelir), jang diangkat sebagai pegawai negara, tidaklah berkewadjiban untuk menerima pengangkatannja itu. Undang2 No. 18/1961 tidak menentukan, bahwa jang diangkat sebagai pegawai negara ber-

kewadjiban mulai mendjabat suatu djabatan negara. Agaknja tak seorangpun boleh dipaksa untuk mendjadi pegawai negara.

Kedudukan hukum seorang pegawai negara baru terwudjud setelah tjalon jang bersangkutan merealisir kehendak dan persetudjuannja untuk mulai mendjabat pekerdjaan dalam suatu djabatan negara (dienstaarvaarding), pada saat itu pulalah berlaku terhadapnja kumpulan ketentuan2 jang berkenaan dengan kedudukannja sebagai pegawai negara termaksud tadi.

Arti Pegawai Negara

Dalam pendjelasan umum UU No. 18/1961 diterangkan, bahwa undang2 itu berlaku untuk semua pegawai negara, termasuk anggota2 Angkatan Bersendjata dan Kepolisian Negara dan pegawai2 Perusahaan2 Negara, dengan masih membuka kemungkinan untuk mengatur setjara chusus hal2 jang chas dari suatu golongan pegawai negara.

Selandjutnja dalam pendjelasan atas pasal 1 dinjatakan adanja " pedjabat2/pekerdja2 ",jang tidak termaksud sebagai pegawai negara seperti **Pamong Desa, OPR, mereka jang bekerdja pada Pemerintah berdasar atas perdjandjian kerdja menurut KUHS, pedjabat politik dsb.** dan bahwa ketentuan2 mengenai pedjabat2/pekerdja2 itu dapat diatur dengan peraturan pemerintah lainnja dengan berpedoman pada Undang2 itu.

Tidak didjelaskan mengapa pedjabat2/pekerdja2 termaksud tidak termasuk pegawai negara. Hanjalah diterangkan, bahwa pekerdja di Pusat/Daerah/Perusahaan Negara, djika memenuhi sjarat2 tertentu jang akan diatur dalam suatu peraturan pemerintah, diangkat sebagai pegawai negara menurut UU No. 18/1961.

Kemudian diberikan pendjelasan mengenai faktor2 jang menetapkan seseorang mendjadi pegawai negara menurut UU No. 18/1961, jaitu :

(a) sjarat2 tentang kepribadian, kesetiaan, kesehatan badan, ketjerdasan, kemampuan, ketangkasan dll sjarat2 chusus jang diperlukan bagi suatu djabatan negara,

(b) harus diangkat dalam suatu djabatan negara dan digadji menurut Peraturan Pemerintah jang berlaku, dan

(c) harus diangkat oleh pedjabat negara atau badan negara jang berwenang.

Agaknja maka " pedjabat2/pekerdja2 " termaksud tadi akan tetap tidak termasuk pegawai negara seandainja dengan peraturan pemerintah lainnja diatur ketentuan2 jang sama dengan faktor2 tersebut huruf a s/d c diatas.

Undang2 No 18/1961 tidak mendjelaskan pula apa jang dimaksud dengan "djabatan negara", "pedjabat negara", "badan negara" (di Pusat dan di Daerah), atau apa jang dimaksud dengan "pedjabat politik". Pengertian mengenai hal2 itu agaknja oleh pembuat Undang2 dikembalikan kepada pengertian jang umum berlaku pada saat pembuatannja.

Walaupun demikian, namun mengingat ketentuan2 dalam UU No. 21/1952 (jis UU No.28/1957 dan UU No 17/1961) tentang hak mengangkat dan memberhentikan pegawai negara sipil, jang a.l memberikan hak itu kepada Presiden, Menteri, Ketua DPR, Mahkamah Agung, BPK dan Ketua/Pd MPRS mengenai pegawai jang termasuk dalam lingkungan masing2, dan mengingat akan hubungan kerdja pegawai negara jang menurut pelbagai ketentuan2 UU No. 18 tahun 1961 bersifat permanent dan untuk sepenuh waktu kerdja (full time), maka dapatlah disimpulkan :

(a) bahwa pegawai negara menurut UU No. 18/1961 ialah mereka jang diangkat untuk setjara penuh (full time) dan selama masa jang tidak ditentukan lamanja (voor onbepaalde tijd) dipekerdjakan dalam djabatan2 negara dalam lingkungan ;

  (1) Departemen2/Lembaga Pemerintah Non-Departemen,
  (2) Sekretariat2 MPR/DPR/MA/BPK/DPA,
  (3) Pemerintah2 Daerah Swatantra I dan II,
  (4) Perusahaan2 Negara ;

(b) bahwa dalam djabatan2 negara termaksud huruf (a) diatas **dapat** dipekerdjakan mereka jang bukan pegawai negara, karena mereka dalam djabatan2 negara itu :

(1) bekerdja berdasarkan perdjandjian kerdja menurut KUHS,
(2) bekerdja sebagai pedjabat2 politik jang diatur setjara chusus dengan peraturan pemerintah,
(3) dipekerdjakan hanja untuk sementara waktu/waktu tertentu,
(4) dipekerdjakan hanja untuk sebagian waktu (part time).

Pengangkatan dalam pangkat

Pengangkatan seseorang dalam kedudukan sebagai pegawai negara sipil harus sekaligus disertai dengan pengangkatannja **dalam suatu pangkat** menurut peraturan gadji jang berlaku untuk mendjalankan tugas2 pekerdjaan dalam djabatan negara jang disediakan untuk pangkat jang bersangkutan. (Pasal 1 ajat (2) PGPS - 1968).

Adapun nama djabatan bagi tugas2 pekerdjaan dalam djabatan negara ditentukan oleh masing2 Kepala Departemen/Lembaga Non-Departemen jbs. dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan jang berlaku mengenai djabatan itu. Penentuan nama2 djabatan itu hingga dewasa ini baru terdapat dalam Keputusan Ketua Presidium Kabinet Ampera No. 75/U/Kep/11/1966, sedangkan dengan surat edaran KUP tg. 30 Djuli 1970 No. A.03/1970 telah diminta kepada semua Departemen/Lembaga Non-Departemen agar memberi keterangan2 tentang djenis (nama2) dan ditingkatkan pelbagai djabatan jang terdapat dalam lingkungan masing2.

Formasi Pegawai

Susunan, djumlah dan pangkat2 pegawai (formasi pegawai) untuk tiap2 kesatuan organisasi pemerintahan, tiap2 tahun ditetapkan dalam APBN (pasal 19 PGPS - 1968). Penentuan formasi pegawai dalam APBN sebagaimana kita ketahui mulai tahun anggaran 1969/1970 dan 1970/1971 telah dilaksanakan ber-turut2 dengan surat keputusan Menteri Tenaga Kerdja dan Menpan, sesuai dengan instruksi jang termuat dalam Keputusan Presiden No. 33 tahun 1969 dan No. 24 tahun 1970 tentang pelaksanaan APBN 1969/1970 dan APBN 1970/1971.

Jang perlu mendapat perhatian ialah keadaan bahwa formasi pegawai 1969/1970 dan 1970/1971 itu baru ditetapkan susunan pegawai bagi Departemen2/Lembaga2 Pemerintah Non-Departemen sebagai keseluruhan. Jang segera perlu ditetapkan oleh masing2 Menteri/Kepala Lembaga Non-Departemen ber-sama2 dengan Kepala KUP ialah formasi2 pegawai bagi unit2 organisasi, baik dipusat maupun didaerah, jang termasuk dalam lingkungan masing2 Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen jang bersangkutan. Dengan perkataan lain, maka formasi pegawai jang telah ditetapkan dengan surat keputusan Menteri Tenaga Kerdja/Menpan itu perlu segera diperintji atau di-bagi2 mendjadi formasi2 pegawai untuk masing2 unit organisasi jang termasuk dalam lingkungan Departemen2/Lembaga2 Pemerintah Non-Departemen, jaitu : diperintji untuk Sekretariat Djenderal/Biro2/Bagian2, Direktorat Djenderal/Direktorat2/Dinas2. Inspektorat Djenderal/Inspektorat2, Kantor2 Perwakilan di Daerah, Universitas2, Fakultas2, Akademi2, Sekolah2 dsb.

Persiapan2 kearah penentuan pembagian formasi pegawai2 itu hendaknja diselesaikan pada achir tahun anggaran 1970/1971, sehingga penentuan2 formasi pegawai untuk pelbagai unit-unit organisasi bawahan itu dapat dilakukan mulai tahun anggaran 1971/1972.

Hak mengangkat dan memberhentikan

Sebagaimana telah disinggung dalam angka 3 diatas, maka pengangkatan pegawai negara sipil dan (pemberhentiannja djuga) dilakukan oleh pedjabat2 jang diberi wewenang untuk itu dalam Undang2 No. 21/1952, jis UU No. 28/1957 dan UU No. 17/1961. Hak pengangkatan/pemberhentian pegawai negara menurut UU tersebut tidak hanja diberikan kepada para Menteri, tetapi djuga kepada ketua MPRS, ketua DPR, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan (Badan Pemeriksa Keuangan) tiap2 kali mengenai pegawai2 jang dipekerdjakan dalam lingkungan masing2, ketjuali mengenai pegawai2 jang digadji menurut golongan VI e PGP 1948 (atau F/V PGPN 1961, IV/b PGPS 1968) keatas jang diangkat / diberhentikan oleh Presiden.

Mengenai pelaksanaan UU No. 21/1952 telah diberikan petundjuk2 dalam surat edaran Kantor Urusan Pegawai tanggal 26 Agustus 1967 No. E.23—18—3/Aw.33—18.

Pokok-pokok penting jang minta perhatian ialah :

(1) keperluan untuk menggunakan istilah2 jang dalam Undang2 ditentukan bagi penetapan mutasi2-nja, jaitu istilah2 :
   (a) mempekerdjakan untuk sementara waktu/memberhentikan sebagai pegawai bulanan/harian,
   (b) mengangkat/memberhentikan sebagai pegawai negara,
   (c) mengangkat/memberhentikan seorang pegawai negara untuk sementara/tetap dalam/dari djabatan tertentu (dengan masih berkedudukan sebagai pegawai negara);

(2) (a) bahwa Presiden menurut UU No. 21/1952 tidak menjerahkan hak kekuasaannja (tidak mendelegir) kepada pedjabat bawahan,
   (b) bahwa Presiden telah mendekonsentrasi penjelesaian administratip keputusan2 Presiden kepada instansi lain sebagaimana termuat dalam surat edaran Pd. Presiden/Ketua Presidium tg. 27 Maret 1967 No. S.E. 04/Preskab/3/67;
   (c) bahwa Menteri dapat menjerahkan hak kekuasaan kepada pedjabat2 bawahan mengenai pegawai jang digadji menurut golongan V/b PGP 1948 kebawah (sama dengan E/II PGPN atau IIc PGPS 1968) dan dapat djuga mendekonsentrir penetapan surat2 keputusan Menteri kepada pedjabat bawahan, ketjuali pemberhentian pegawai tidak atas permintaan sendiri dan pemberhentian pegawai dengan predikat "tidak dengan hormat".

(3) bahwa baik delegasi wewenang maupun dekonsentrasi administratip hendaknja hanja dilaksanakan :
   (a) untuk mempertjepat penjelesaian mutasi2 kepegawaian,
   (b) djika ada kepastian bahwa pedjabat jang akan diserahi wewenang tersebut memiliki aparat jang mampu melaksanakan peraturan2 kepegawaian,
   (c) djika instansi jang menjerahkan sudah memiliki aparat jang mampu mengawasi pelaksanaan oleh instansi jang diserahi wewenang tersebut.

IV. PEMBERHENTIAN

Kita mengenal :

1. pemberhentian dari djabatan/pekerdjaan, dan
2. pemberhentian sebagai pegawai negara (dari djabatan Negara).

Pemberhentian dari djabatan bagi seorang pegawai negara dapat dilakukan tanpa sekaligus diberhentikan sebagai pegawai negara, akan tetapi bagi seorang jang bukan/belum berkedudukan sebagai pegawai negara (jaitu pegawai bulanan, tjalon pegawai/pensiunan), maka pemberhentian dari djabatan berarti berhentinja hubungan kerdja antara jang bersangkutan dan dinas/pemerintah.

Pemberhentian sebagai pegawai negara berarti pula sekaligus pemberhentian dari djabatan.

Pemberhentian dari djabatan/pekerdjaan dapat dilakukan :

1. atas permintaan sendiri,
2. tidak atas permintaan sendiri, jaitu karena ketentuan2 per-undang2-an.

Pemberhentian dari djabatan atas permintaan sendiri (tanpa diberhentikan sebagai pegawai negara) dapat diberikan apabila Pemerintah bekerdja lagi dikemudian hari. Permintaan untuk berhenti dari djabatan dalam lain2 hal senantiasa sekaligus disertai pemberhentian sebagai pegawai negara.

Pemberhentian dari djabatan tidak atas permintaan sendiri dilakukan :

1. karena kelebihan (perubahan susunan kantor dsb.),

2. karena tidak tjakap, tetapi masih tjakap untuk djabatan lain,
3. karena sakit,

kesemuanja dengan predikat "dengan hormat" menurut PP No. 15/1951,

4. selama mendjalankan kewadjiban negara; (dengan hormat) menurut PP No. 41/1952,
5. karena melalaikan kewadjiban ; (dengan predikta "dengan hormat", menurut PP No. 11/1952 tentang hukuman djabatan),
6. karena peremadjaan; (dengan predikat "dengan hormat", menurut PP No. 68/1958, jaitu dalam hal jbs. belum tjukup 10 tahun masa kerdjanja untuk hak pensiun),
7. karena tenaganja dipandang tidak dapat digunakan lagi; (dengan predikat "dengan hormat", menurut PP No 239/1961 jo. Instruksi Presiden No. 5 tahun 1962 tentang Retooling),
8. karena dibebaskan dari pekerdjaannja menunggu penjaluran ; (dengan predikat "dengan hormat", menurut Instruksi Presidium Kabinet No. 11/U/IN/2/1967).

Pemberhentian sebagai pegawai negara dapat dilakukan :

1. atas permintaan sendiri, (dengan hormat, baik dengan hak maupun tanpa hak pensiun),
2. untuk mempergunakan hak pensiun, (dengan hormat, karena peremadjaan menurut PP No. 68/1958),
3. karena alasan fisik/mental, jaitu keuzuran djasmani/rohani jang dinjatakan oleh Madjelis Pengudji Kesehatan (dengan hormat),
4. karena hukuman djabatan (dengan predikat "dengan hormat" atau "tidak dengan hormat" menurut PP No. 11/1952 jo. pasal 20 Undang2 No. 18 tahun 1961),
5. karena keputusan Pengadilan (jang telah mempunjai kekuatan hukum tetap jang menjatakan pentjabutan hak untuk memangku sesuatu djabatan negara, dengan predikat "dengan hormat" atau "tidak dengan hormat"),
6. karena keputusan Pemerintah berhubung dengan penjelewengan, jaitu umpamanja tindakan kontra-revolusioner / subversip ("tidak dengan hormat", menurut Instruksi Presiden No. INST. 09/Kogam/5/1966, jts. Keputusan Pangkopkamtib No. 028/Kopkam/10/1968 dan 010/Kopkam/3/1969,
7. karena meninggal dunia,
8. karena terbukti melakukan sesuatu jang merugikan kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara (tidak dengan hormat, menurut PP No. 4/1966),
9. karena penjelewengan terhadap ideologi dan haluan negara ("tidak dengan hormat", menurut PP No 4/1966),
10. karena telah lebih dari 5 tahun ber-turut2 tidak bekerdja ("dengan hormat", menurut SB 15234 jo. Surat edaran Kepala KUP tg. 26-1-1956 No. A.24—1—12/Aw.537),
11. karena setelah diberhentikan untuk sementara, oleh Pengadilan kemudian dinjatakan salah melakukan kedjahatan / pelanggaran djabatan ("tidak dengan hormat", menurut PP No. 4/1966 jo. pasal 413 s/d 437 dan 552 s/d 559 KUHP),
12. karena setelah diberhentikan untuk sementara — oleh Pengadilan dinjatakan salah melakukan pelanggaran hukum pidana jang bukan pelanggaran/kedjahatan djabatan ("dengan hormat" atau "tidak dengan hormat", menurut PP No. 4/1966).

Tentang Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1966

1. Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1966 menggantikan PP No. 8 tahun 1952 mulai tg. 9 Pebruari 1966, akan tetapi pemberhentian sementara dalam PP No. 4/1966 berarti "pemberhentian sementara sebagai pegawai negara/dari djabatan negara", sedangkan PP No. 8/1952 mengenai "pemberhentian dari pekerdjaan / djabatan untuk sementara waktu".
2. Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1952 menentukan, bahwa pegawai jang ternjata salah, diberhentikan sebagai pegawai negara tanpa sebutan "dengan hormat" (pasal 3, ajat 4), sedangkan PP No. 4/1966 tidak mengatur sesuatu tentang predikat pemberhentian sebagai pegawai negara.
3. Akan tetapi dapatlah digariskan, bahwa pemberhentian sebagai pegawai negara karena kedjahatan/pelanggaran djabatan senantiasa dilakukan "tanpa sebutan dengan hormat" (periksa djuga pendjelasan umum Undang2 No. 11 tahun 1969, angka 7 kalimat 2).

Pegawai negara jang oleh Pengadilan dinjatakan salah melakukan pelanggaran hukum pidana jang bukan pelanggaran/kedjahatan djabatan dapat diberhentikan sebagai pegawai "dengan hormat" atau "tidak dengan hormat" sesuai dengan pertimbangan/keputusan hakim jbs. (pasal 7 ajat (2) huruf b, Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1966)

Tentang Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 1952 jo. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1952.

1. Mengenai PP No. 11/1952 tentang hukuman djabatan perlu ditjatat, bahwa hukuman djabatan dapat didjatuhkan dalam hal pegawai **melalaikan kewadjiban selama atau diluar djam kerdja.** Arti melalaikan kewadjiban meliputi baik melanggar sesuatu aturan djabatan maupun melakukan sesuatu hal jang seharusnja tidak boleh diperbuat, atau mengabaikan sesuatu jang seharusnja dilakukan oleh pegawai jang baik2.

2. Uraian mengenai "melalaikan kewadjiban" dalam pasal 2, ajat (2) PP No. 11/1952 sudah mentjakup semua ketentuan2 dalam pasal 20 ajat (1), angka 1 s/d 5 Undang2 No. 18 tahun 1961 tentang Pokok2 Kepegawaian.

3. Sementara belum ada Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 20, ajat (3) Undang2 No. 18 tahun 1961, maka mengenai hukuman djabatan tetap berlaku Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 1952, dengan tjatatan bahwa dalam pelaksanaan PP No. 11/1952 dapat sudah dilakukan ketentuan dalam pasal 20 ajat (2) Undang2 No. 18 tahun 1961, jaitu tentang pembebasan pegawai untuk sementara dari tugas djabatan **selama tidak lebih dari 6 bulan,** untuk menghindarkan berlangsungnja terus "melalaikan kewadjiban" oleh pegawai jang bersangkutan.

POKOK–POKOK PELAKSANAAN BANTUAN PROJEK

Oleh : Drs. Soehono Soemobaskoro

I. U M U M

1. Pada umumnja batuan dari negara2 dan badan2 Internasional jang mendjadi member, atau observer dari Inter Governmental Group for Indonesia (I.G.G.I.) dapat digolongkan mendjadi 4 golongan :

a. B.E. Kredit
b. Bantuan Projek (Project Aid)
c Bantuan Pangan (Food Aid)
d Bantuan Technis (Technical Assistance)

ad a. b dan c. pada umumnja berupa kredit lunak jang harus dibajar kembali, sedangkan ad. d. biasanja berbentuk grant.

2. B.E. Kredit oleh Pemerintah didjual kepada umum dan merupakan salah satu sumber pendapatan bagi anggaran negara, pendapatan mana seluruhnja diperuntukkan bagi keperluan anggaran pembangunan. Didalam anggaran pembangunan termasuk pula pembiajaan **projek2 pembangunan** jang capital equipment-nja atau foreign-exchange-component-nja didatangkan/dibiajai melalui bantuan projek, tetapi jang pembiajaannja Rupiah perlu didjamin/disediakan dari Pemerintah.

3. Untuk mendjaga agar projek2 pembangunan terutama jang dibiajai melalui bantuan projek, terdjamin pembiajaannja Rupiah, maka bagi negara2 jang memberikan bantuan projek, dikaitkan suatu keharusan kesediaan untuk memberikan kredit jang akan didjual sebagai B.E.

4. Bantuan2 projek dan bantuan2 lainnja diberikan atas dasar persjaratan lunak, dan diambilkan atau diberikan dari anggaran Pemerintah masing2 dengan persetudjuan Parlemen atau Kongres mereka. Berhubung dengan hal ini perlu sekali negara2 jang bersangkutan mengetahui penggunaannja bantuan2 tersebut setjara teliti.

II. PENGGUNAAN BANTUAN PROJEK

1. Pada dasarnja terdapat tiga penggolongan daripada penggunaan bantuan projek, jakni untuk :

a. Bidang "staatszorg" (seperti irrigasi, pembuatan djalan2, pelabuhan2 udara, air minum, perambuan2 dsb.).
b. Unit2 usaha, baik Pemerintah maupun Swasta (P.N. Semen Gresik) P.N. Perkebunan dsb.).
c. Sektor "Public utilities" (P.N. Kereta Api, Listrik).

Ad.a. Bantuan Projek untuk bidang ini disalurkan kepada Departemen2 sebagai "doorgetrokken crediet" jang tidak perlu dibajar counter value-nja oleh Departemen, dan merupakan bagian jang integral daripada Anggaran Pembangunan Departemen.

Ad.b. Bantuan projek diteruskan sebagai pindjaman dari pemerintah (melalui Bank) kepada unit usaha. Tjontoh : Kredit U S A. kepada Indonesia (40 tahun, grace period 10 tahun, bunga 2%), diteruskan kepada P.N. Semen Gresik dengan sjarat2 7 tahun, termasuk 2 tahun grace period dan bunga 12%).

Ini dimaksudkan agar uang bisa lekas kembali dan kemudian dipakai sebagai pindjaman kepada unit2 lainnja.

Ad.c Bantuan Projek dalam hal ini dipergunakan untuk pembiajaan projek2 dalam lingkungan P.N.2, ajng semestinja sudah bukan mendjadi "staatszorg" lagi (dari segi anggaran), tetapi mengingat fungsinja sebagai public utility dan mengingat keadaannja jang telah lama terbengkalai atau pajah, perlu diberikan bantuan agar bisa berdjalan lagi sebagaimana mestinja a.l. bantuan projek untuk P.N. Listrik, P.N. Kereta Api, P.N. Pelni. Sementara ini, (ketjuali untuk PN2 tertentu seperti Garuda) bantuan tersebut masih berupa "doorgetrokken crediet" djuga, tetapi dalam waktu jang akan datang diadakan penjesuaian jang diperlukan

2. Projek-projek pembangunan jang akan diusahakan pembiajaannja melalui bantuan projek, perlu mendapatkan persetudjuan dari Pemerintah Asing jang akan memberikan bantuan projek tersebut dan persiapan penjusunannja, pengadjuannja serta pelaksanaanja melalui prosedure2 tertentu. Prosedure2 dengan masing2 negara berbeda, dan hal ini perlu sekali diketahui oleh masing2 unit perentjanaan di Departemen2.

III. PERSIAPAN, PENJUSUNAN, DAN PENGADJUAN PROJEK

1. Persiapan penjusunan projek2 dilakukan oleh Departemen2 dengan Direktorat Djenderal masing2 dan diadjukan kepada Bappenas jang mengkoordinirnja serta mengadakan penelaahannja atas dasar2 prioritas nasional.

2. Dalam proses penelaahan dari Bappenas selainnja tetap mengadakan konsultasi dengan Departemen masing2, dibantu oleh World Bank, jang nantinja akan mendjadi "partner" Indonesia dalam pertemuan I.G.G.I., serta jang akan menjiapkan laporan mengenai keadaan perekonomian Indonesia, termasuk rekomendasinja mengenai projek2 jang patut mendapatkan bantuan projek.

3. Projek2 jang dianggap wadjar untuk diperdjuangkan pembiajaannja dalam rangka bantuan projek disusun dalam sematjam "Project Identification Form" dan diadjukan kepada negara2 jang menghadiri I.G.G.I. meeting.

Tjontoh : Project Identification Form, project Specification

4. Pengadjuan projek umumnja didasarkan atau dilengkapi dengan suatu survey / feasibility.

IV. PROSES PELAKSANAAN BANTUAN PROJEK

1. Pada dasarnja pengadjuan projek2 kepada negara untuk kemungkinan pembiajaan dalam rangka bantuan projek, dilakukan atas pertimbangan2 a.l. sebagai berikut :

a. Kepentingan tehnis dari projek jang bersangkutan.
b. Keperluan kontinuitas dari projek jang bersangkutan.
c. Keseragaman dalam system jang telah dianut.
d. Standardisasi peralatan.
e. Pertimbangan harga.
f. Tersedianja pembiajaan dari negara jang bersangkutan.

Perundingan dan penetapan aid source dilakukan oleh Bappenas dengan tjalon negara atau badan jang akan memberi bantuan projek, dengan konsultasi dan atas saran2/bahan2 dari Departemen.

2. Apabila suatu projek, oleh sesuatu negara telah dipilih dan disetudjui bersama, untuk pembiajaannja melalui bantuan projek negara jang bersangkutan, maka sebelum sampai kepada tingkat pelaksanaannja harus melalui prosedure2 tertentu jang telah disetudjui bersama.

3. **Pendjelasan melalui chart.**
Tjontoh : Prosedure dengan Djepang.

4. Proces pelaksanaan bantuan projek jang kelihatannja rumit (cumbersome), karena mengikut sertakan sesuatu organisasi resmi negara jang bersangkutan, sengadja ditempuh dengan tudjuan :

a. mentjegah kemungkinan adanja "irregularities" dalam pelaksanaan bantuan projek.

b. mengikut sertakan negara pemberi bantuan projek bertanggung djawab atas "keamanan" pelaksanaan bantuan projek.

c. menghilangkan sifat tjuriga terhadap Indonesia, jang oleh sementara negara, masih diragukan akan kesungguhannja dan kedjudjurannja dalam mempergunakan bantuan2 luar negeri.

d. mengikuti prosedure2 tertentu dari negara pemberi bantuan jang telah mendjadi perantaraannja, a.l. U.S.A. melalui prosedure2 A.I.D.

5. Dengan pulihnja kepertjajaan terhadap Indonesia baik dalam kemampuannja, kesungguhannja serta kedjudjurannja dalam mempergunakan bantuan projek, dapat diharapkan bantuan2 jang akan diberikan kepada Indonesia dalam tahun2 j.a.d. akan meningkat.

6. Dalam keseluruhan rangkaian proses pelaksanaan bantuan projek, semua instansi jang ada hubungannja dengan hal ini diikut sertakan a.l. Bank Indonesia, BLED, Departemen Keuangan/UAN, Departemen Luar Negeri, Departemen Kehakiman (chusus untuk Legal Opinion), Departemen Perdagangan.

7. Perlu ditjatat bahwa tidak semua projek jang diadjukan oleh Pemerintah Indonesia setjara otomatis akan diterima untuk pembiajaan melalui bantuan projek. Bahkan pengalaman menundjukkan, bahwa projek2 tertentu untuk mana tjalon negara pemberi bantuan telah mengirimkan misi tehnis-nja ke Indonesia, projek tersebut achirnja tidak djadi disetudjui, karena pelbagai alasan a.l. persiapan belum lengkap, kegunaan projek diragukan, atau urgensi projek disangsikan dsb. Adanja survey/feasibility study jang lengkap dan objektif dapat mentjegah kemungkinan terdjadinja hal2 sematjam ini. Survey atau study oleh supplier biasanja tidak dapat memenuhi persjaratan objectivitas.

8. Chususnja dalam rangka hubungannja dengan anggaran pembangunan terdapat sematjam "built—in mechanism" antara anggaran pembangunan Rupiah dan bantuan projek. Projek2 jang telah disetudjui pembiajaannja melalui bantuan projek, keperluannja Rupiah akan disediakan dalam anggaran pembangunan, jang alokasi—nja akan disesuaikan dengan tingkat2 kedatangan/realisasi bantuan projek.

V. LAPORAN PELAKSANAAN BANTUAN PROJEK.

1. Untuk dapat mengikuti kemadjuan (progress) daripada pelaksanaan bantuan projek perlu diadakan/disusun laporan2 periodik, sesuai dengan ketentuan2 jang berlaku.

2. Laporan2 tehnis/terperintji oleh pelaksana2 projek disampaikan kepada Departemen masing2, melalui Direktorat2 Djenderal—nja, lengkap dengan kesulitan2 jang didjumpai, hambatan2 jang dialami dsb.
Ini pada hakekatnja merupakan laporan2 untuk keperluan intern, guna pengamanan pelaksanaan projek.

3. Oleh Departemen2 laporan2 tersebut setjara pokok diteruskan ke Bappenas, jang kemudian mengolahnja dan menjusunnja chusus guna keperluan negara2 pemberi bantuan projek.

4. Kemungkinan memperoleh tambahan bantuan projek selainnja tergantung dari pada tersedianja projek2 baru, djuga dari absorsi kapasitas Indonesia dalam melaksanakan/merealisasi bantuan projek jang telah diberikan. Jang terachir ini antara lain dapat dilihat daripada laporan disbrusment bantuan2 projek jang telah disediakan.

LAMPIRAN I

PROSEDUR BANTUAN PROJEK DARI DJEPANG

A. 1. Antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Djepang tertjapai persetudjuan bantuan ekonomi jang meliputi bantuan BE, bantuan projek dan bantuan pangan. Bantuan projek dipergunakan untuk projek2 jang tertjantum dalam daftar projek dari persetudjuan. Akan tetapi Pemerintah Djepang masih perlu meneliti masing2 projek tersebut.
Apabila menurut penelitian ternjata sesuatu projek adalah feasible, maka barulah bantuan projek Djepang dipergunakan untuk projek tersebut.

2. Berdasarkan persetudjuan diatas, maka diadakan persetudjuan antara Pemerintah Indonesia dan The Overseas Economic Corporation Fund (O.E.C.F.), jang diserahi oleh Pemerintah

Djepang untuk melaksanakan bantuan.

3. Atas dasar persetudjuan dengan OECF tersebut, maka untuk pelaksanaan bagi masing2 projek harus ditempuh prosedur tertentu seperti tertjantum dibawah ini.

B. 1. "Application for Approval of Project".

a. Berdasarkan Daftar Projek jang telah disepakati, Bappenas mengadjukan kepada OECF "Application for Approval of Project" jang antara lain memuat keterangan mengenai (1) nama projek, (2) sponsornja, (3) djumlah biaja, (4) djumlah pindjaman luar negeri, (5) djadwal penawaran, (6) keterangan2 lain jang penting (Lihat **Formulir No. 1).**

b. OECF meneliti permintaan tersebut dan kalau perlu mengadakan penelitian setempat. Apabila disetudjuinja, maka O.E.C.F. mengirimkan "Notice for Approval of Project" kepada BAPPENAS. (Lihat **Formulir No. 2**).

c. Copy dari surat tersebut ditanda tangani dan dikirim kembali oleh BAPPENAS kepada OECF sebagai konfirmasi.

d. BAPPENAS memberitahukan kepada Departemen jang bersangkutan "Notice for Approval of Project" tersebut.

2. "Application for Project Loan"

a. Setelah ada "Approval of Project" tersebut diatas, maka BAPPENAS mengadjukan "Application of Project Loan" (Lihat **Formulir No. 3**).

b. OECF meneliti permintaan tersebut dan kalau menjetudjui lalu mengirimkan "Notice of Terms and Conditions of Project Loan". Pemberitahuan tersebut antara lain berisi ketentuan2 mengenai (1) djumlah pindjaman projek, (2) penggunaan daripada pindjaman, (3) waktu pembajaran kembali daripada pindjaman, (4) waktu pembajaran bunga daripada pindjaman, (5) tanggal penanda-tanganan persetudjuan pindjaman projek, dan (6) sjarat2 lainnja. (Lihat **Formulir No. 4**).

c. Copy dari surat tersebut ditanda-tangani dan dikirim kembali oleh BAPPENAS kepada OECF sebagai konfirmasi.

d. "Project Loan Agreement" ditanda-tangani antara Pemerintah Indonesia dan OECF berdasarkan ketentuan2 jang tersebut diatas.

e. BAPPENAS memberitahukan kepada Departemen jang bersangkutan mengenai "Notice of Terms and Conditions of Project Loan" dan "Project Loan Agreement" tersebut.

3, "Application for Approval of Contract".

a. Berdasarkan bahan2 jang diterima dari Departemen jang bersangkutan maka BAPPENAS mengadjukan kepada OECF "Application for Approval of Contract" dengan disertai copy dari kontrak.
"Application for Approval of Contract" antara lain memuat : (1) Nomor tanggal daripada kontrak, (2) nama eksportir/supplier, (3) nama importir/pembeli, (4) harga kontrak dalam mata uang Yen, dan (5) djumlah pindjaman jang diminta (Lihat **Formulir No. 5**).

b. Kontrak harus memenuhi sjarat2 sebagai berikut :

(a) The EXPORTER shall be a Japanese national or a Japanese juridical person governed substantially by Japanese nationals.

(b) The contract price shall be fixed and payable in Japanese Yen, without any fraction less than One Yen (¥ 1.00).

(c) The rpoducts and/or services to be financed under the Project Loan Agreement shall be of Japanese manufacture and/or Japanese source.

(d) The Payment terms for the contract shall be as follows :
In case of the export pooducts, the payment shall be fully made on the pre-

sentation of shipping documents on each shipment. When the FUND (OECF) and INDONESIA deem it necessary, partial payment (s) can be made prior to the presentation of the relevant shipping documents in accordance with the terms and conditions as stipulated in the contract concerned ' [which shall be approved by the FUND in accordance with Item (1) of Subsection 2 of this Section.]

In case of the supply of services, the payment shall be made in compliance with the payment terms stipulated in hte contract [whihc shall be approved by the FUND in accordance with Item (1) of Subsction 2 of this Section.]

(e) The payment shall be made to the EXPORTER in Japanese Yen under a valid and irrevocable Letter of Credit [asprovided for in Item (1), (a), Subsection 3 of this Section.]

(f) The contract shall become effective upon the approval by the FUND.

(g) The contract amount shall be less than Nine Million Yen (¥ 9,000,000), unless otherwise agreed to by the FUND in specific cases.

c. OECF meneliti permintaan tersebut dan djuga meminta persetudjuan dari Pemerintah Djepang. Apabila OECF menjetudjuinja dan Pemerintah Djepang djuga menjetudjuinja, maka OECF mengirimkan kepada BAPPENAS "Notice for Approval of Contract". Tembusan dari surat tersebut ditanda-tangani dan dikirimkan kembali oleh BAPPENAS kepada OECF sebagai konfirmasi. (Lihat Formulir No. 6).

d. BAPPENAS memberitahukan kepada Departemen jang bersangkutan mengenai "Notice of Approval of Contract" tersebut.

4. **"Letter of Credit"**

a. Sesuai dengan rentjana pelaksanaan, Departemen jang besangkutan menghubungi importir Indonesia jang ditetapkan.

b. Importir mengadjukan permintaan pembukaan L/C kepada BANK INDONESIA.

c. BANK INDONESIA mengirimkan kepada BANK OF TOKYO:

(1) L/C untuk barang2 (Lihat Formulir No. 7).
(2) L/C untuk djasa2 (Lihat Formulir No. 8).
(3) "Statement of Performance" dari Departemen jang bersangkutna dalam hal djasa (Lihat Formulir No. 9).
(4) "Notice of Issuance of Statement of Performance" (Lihat Formulir No. 10)

5. **"Letter of Undertaking"**

a. BANK OF TOKYO memberitahukan tentang pembukaan L/C kepada :

(1) Eksportir Djepang jang bersangkutan.
(2) O.E.C.F.

b. OECF meneliti L/C. Apabila ternjata sesuai dengan kontrak, maka OECF mengirimkan "Letter of Undertaking" (L/U) kepada BANK OF TOKYO (Lihat Formulir No. 11).

c. BANK OF TOKYO memberitahukan kepada eksportir Djepang tentang L/U tersebut.

6. **"Notice of Advance"**

a. Eksportir Djepang minta pembajaran kepada BANK OF TOKYO.

b. BANK OF TOKYO melakukan pembajaran kepada eksportir.

c. BANK OF TOKYO mengadjukan permintaan reimbursement kepada OECF.

d. OECF memberikan reimbursement kepada BANK OF TOKYO.

e. OECF mengirimkan kepada BANK INDONESIA :

(1) "Notice of Advance" (Lihat **Formulir No. 12**)

(2) Copy dari "Receipt" dari BANK OF TOKYO (Lihat **Formulir No. 13**)

f. Copy dari "Notice of Advance" tersebut ditanda-tangani dan dikirimkan kembali oleh BANK INDONESIA kepada OECF sebagai konfirmasi.

g. OECF mengirimkan kepada Indonesia "Monthly Statement of Advances".

7. **"Notice of Interest Computation"**

a. OECF mengirimkan kepada BANK INDONESIA "Notice of Interest Computation (Lihat **Formulir No. 14**).

b. BANK INDONESIA melakukan pembajaran bunga.

Tjontoh : Project Identification Form

Project Number : TRC/8.

TRANSPORT AND COMMUNICATIONS

1. Name of project : Rehabilitation of Navigational Aids.

2. Location : West part of interinsular waterways for Propane system of Marine Safety equipment.

East part of interinsular waterways for Acetylene system of Marine Safety equipment.

West central and waterways for lighthouses equipment.

3. Objective : To permit safe navigation both by day and night, thus, reducing the danger and losses from groundings and unnecessary delays.

4. Scope of work : Rebuilding and re-inforcement of concrete piles, procurement of equipment for replacement of modernization of the existing navigational aids.

5. Time required : 2 years.

6. Project Cost : US $ 2million plus Rp. 520 millions.

7. Stage of project preparation : Ecafe survey report on ports; and report of the Netherlands shipping team available.

8. Brief explanation : Of the existing navigational aids (about 600) and unlighted buoys (about 1000) many are either not functioning at all, unreliable, out of position or have disappeared. This situation is not only dangerous for the safety of ships ; but it has also a bearing on the turnaround time of ships. Improved aids to navigation will reduce delays in entering and leaving ports, and will facilitate greatly the navigation of ships, through narrow straits and dangerous channels. Based upon data furnished by Caltex, Stanvac and Shell Oil Companies in 1967, and also on data from the U.N. Marttime Economic Adviser (1967), the potential benefit of the existing system, if it were in proper operating conditions would result in reducing operating costs by the order of US $ 1,5 to US $ 2,0 millions annually.

(Form No.1)

Application for Approval of Project

Date :
Ref. No. :

Mr.
President
THE OVERSEAS ECONOMIC CORPORATION FUND
Tokyo, Japan.

Dear Sir,

In accordance with Subsection 1, Section I of the Agreed Minutes, dated July 4, 1969 ------>,we hereby apply for your approval of the Project, summaries of which are shown below. The Implementation Program of this Project is enclosed herewith.

1. Project Title:
2. Sponsor:
3 Total Cost :
4; Amount of Foreign Loan :
5. Schedule Time for Bidding :
6 Other Important Features :

We shall furnish with other relevant information as you request. Kindly notify us of your approval of the Project by sending us the Notice of Approval of Project in accordance with Item (1), Subsection 2, Section I of the Agreed Minutes referred to above

Yours faithfully,

for the Government of the
Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 2)

Notice of Approval of Project

Date :
Ref. No. :

Chairman
National Development Planning Body
Djakarta, Indonesia

Re : Your Application dated 19
for Approval of Project.

Dear Sir,

We hereby notify that the Project under reference has been duly approved by us under Item (1), Subsection 2, Section I of the Agreed Minutes, dated July 4, 1969.

In confirmation of this Notice, kindly return immediately the duplicate hereof signed by yourself.

Yours faithfully,

for THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

(Signature)
( )
(Title)

. . . .

Date :

for the Government of the
Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 3)

Application for Project Loan

Mr.
President
THE OVERSEAS ECONOMIC CORPORATION FUND
Tokyo, Japan.

Re : Your Notice of Approval of Project No. ———,
dated ____________________________, concerning
_______________________________ Project.

Dear Sir,

In accordance with Subsection 3, Section I of the Agreed Minutes, dated July 4, 1969, we hereby apply for a loan to be utilized for the implementation of the above-mentioned Project.

The amount of the loan which we are applying for is up to the limit of _________________________, and its term and conditions shall be subject to the General Agreement, dated July 4, 1969, and to the Project Loan Agreement to be concluded in connection with the Project.

In case this application is acceptable to you, kindly notify us in writing of the terms and conditions of loan to be stipulated in the Project Loan Agreement.

Yours faithfully,
for the Government of the
Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 4)

Notice of Terms and Conditions of Project Loan

Date :
Ref. No.:

Chairman
National Development Planning Body
Djakarta, Indonesia.

Dear Sir,

With reference to your Application for Project Loan dated 19 , concerning ______ ________________________ Project, we hereby inform you that we are ready to conclude the Porject Loan Agreement with you on the following terms and conditions :

(1) Amount of the Project Loan
(2) Use of Proceeds of the Project Loan
(3) Due Dates and Amounts of Repayment of Principal
(4) Due Dates of Payment of Interest
(5) Date of Signing of the Project Loan Agreement
(6) Other Terms and Conditions

Yours faithfully,
for THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND

(Signature)
( )
(Title)

....

Date :

We hereby agree to conclude the Project Loan Agreement with you on the above-mentioned terms and conditions.

For the Government of the Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 5)

Application for Approval of Contract

Date :
Ref. No. :

Mr.
THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND
Tokyo, Japan.

Re : ____________________________ Project.

Dear Sir,

In accordance with Item (1), Subsection 1 of SEction II of the Agreed Minutes, dated

July 4, 1969, we hereby apply for your approval of the contract, summaries of which are shown in the following :

1. Number and Date of the Contract :
2. Name of the Exporter and/or Supplier :
3. Name of the Importer and/or Puschaser :
4. Contract Price : ¥ ____________________
5. Amount applied for financing : ¥ __________________

The certified copy of this contract is attached herewith.

Kindly notify us of your approval of the contract by sending us the Notice of Approval of Contract specifying the amount approved for financing in accordance with Item (1), Sub - section 2, Section II of the above-mentioned Agreed Minutes.

Yours faithfully,
for the Government of the
Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 6)

Notice of Approval of Contract

Date :
Approval No.

To : Chairman
National Development Planning Body
Djakarta, Indonesia.

Re : Project :
Your Application for Approval of Contract
dated
concerning the Contract
No.
dated
between

Dear Sir,

We hereby inform you that the contract under reference has been duly approved by us under Item (1), Subsection 2 of Section II of the Agreed Minutes dated July 4, 1969, Advances for this contract shall be made by us to the limit of ¥.

In confirmation of this Notice, kindly return immediately the duplicate hereof duly signed by yourself.

Yours faithfully,
for THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

(Signature)
( )
(Title)

Copy to : The Bank of Tokyo, Ltd.,Tokyo, Japan
The Exporter or Supplier

. . . .

Date :

For the Government of
the Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 7)

Irrevocable Letter of Credit

Date :

To : The Bank of Tokyo, Ltd.
Tokyo, Japan.

This letter of Credit has been issued pursuant to the General Agreement and the Agreed Minutes, dated July 4, 1969 and in accordance with the Approval of Contract No. _____ issued by THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND.

Dear Sirs,

We request you to advise .... that we have opened our irrevocable credit No. . . . . in their favour for account of . . . . for a sum or sums not exceeding an aggregate amount of ¥ (Say Yen . . . .) available by beneficiary's drafts at sight for full invoice value drawn on you,

To be accompanied by the following documents :

Signed commercial invoice in

Full set of clean on board ocean bills of lading made out to order and blank endorsed and marked "Freight ...." and "Notify ...."

(Other documents)

evidencing shipment of (Brief description of Goods referring to B.E. List Code No(s) .... and Contract No. .... (if any))

from Japanese port(s)) to (Indonesian port(s)).

Partial shipment are . . . . permitted. Transshipment is . . . . permitted.

Bills of lading must be dated not later than . . . .
Drafts must be presented to the drawee not later than . . . .

All drafts and documents under this credit must be marked "Drawn under Bank Indonesia irrevocable credit No. . . . . . ., dated . . . ., 19 . . . , and Import Reference No(s) . . . . (if any)".

This credit is not transferable.

We hereby undertake that all drafts drawn under and incompliance with the terms to the credit shall be duly honoured on due presentation and delivery of documents to the drawee.

Unless otherwise expressly stated, this credit is subject to "Uniform Customs and Practice for Documentary Credits (1962) Revision), international Chamber of Commerce Brochure No.222".

(Form. No.8)

Irrevocable Letter of Credit

To : The Bank of Tokyo, Ltd
Tokyo.

Date :

This Letter of Credit has been issued pursuant to the General Agreement and the Agreed Minutes, dated July 4, 1969, concerning Project Loan and in accordance with the Approval of Contract No. issued by THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND

Dear Sirs,

We request you to advise . . . . that we have opened our irrevocable credit No. . . . . in their favour for account of . . . . for a sum or sums not exceeding an aggregate amount of ¥ . . . . (Say Yen . . . .)

Available by beneficiary's drafts at sight for full Statement value drawn on you,

To be accompanied by the following documents :

A copy of Statement of Performance issued by (Ministry concerned of the Government of the Republic of Indonesia) concerning (Consulting Contract No. . . . . with regard to . . . . Project)

Drafts must be presented to the drawee not later than . . . .

All drafts and documents must be marked "Drawn under Bank Indonesia irrevocable credit No. . . . . dated . . . .".

This credit is not transferable.

We hereby undertake that all drafts drawn under and in compliance with the terms of the credit shall be duly honoured on due presentation and delivery of documents to the drawee.

Unless otherwise expressly stated, this credit is subject to "Uniform Customs and Practice for Documentary Credits (1962 Revision), International Chamber of Comerce Brochure No. 222".

Special Instructions :

1. This credit does not become available unless the issuance of Letter of Undertaking as provided for in Item (2), (b), Subsection 3 of Section II of the Agreed Minutes dated July 4, 1969, concering Project Loan to the Government of the Republik of Indonesia, is certified by you to that effect on the face of your advice of this credit to the beneficiary.

2. A copy of this credit shall be sent to THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND by you.

3. Reimbursement for the payments made by you shall be obtained from THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND in accordance with the provisions of the said Letter of Undertaking.

4. All shipping documents presented by the beneficiary shall be sent to us by you.

5. All banking charges under this credit are of our account

Yours faithfully,

Bank Indonesia

Head Office, Djakarta.

(Signature)

( )

(Title)

(Form. No. 9)

Statement of Performance

Date :
Ref. No.:

Re : Letter of Credit No. . . . ., dated . . . . .
1969, issued by Bank Indonesia
for ¥ in favour of
(the name of the beneficiary)
concerning Project

We, the undersigned, representing (Ministry concerned), hereby issue a Statement of Performance to entitle (Consultant), to receive the sum of ¥ (Yen Only) from THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND in accordance with the Payment Terms stipulated in the Consulting Contract dated . . . ., 19 . . . . . between (Ministry concerned) and (Consultant).

For (Ministry concerned)

(Signature)
( )
(Title)

Special Instructions :

1. This Statement shall be sent to The Bank of Tokyo, Ltd. Tokyo, accompanied by a "Notice of Issuance of the Statement of Performance" issued by Bank Indonesia, Djakarta.
2. Except for the initial payment, the details of the actual performance shall be stated in the sheet attached herewith.
3. After your receipt of the original Statement of Performance issued by (Indonesian Ministry concerned), accompanied by our "Notice of Issuance of the Statement of Performance", payment(s) under this credit must be made in accordance with the Payment Terms stipulated in the sheet attached hereto.
4. A copy of this credit shall be sent to THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND by you.
5. Reimbursement for the payments made by you shall be obtained from THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION BUND in accordance with the provisions of the said Letter of Undertaking.
6. All documents presented by the beneficiary shall be sent to us by you.
7. All banking charges under this credit are for our account.

Yours faithfully,

Bank Indonesia
Head Office, Djakarta

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 10)

Notice of Issuance of Statement of Performance

Date :
Ref. No.:

To : The Bank of Tokyo, Ltd.
Tokyo, Japan.

Re : Project
Letter of Credit No.
issued by us dated
for ¥
in favour of

Dear Sirs,

We enclose herewith the Statement of Performance issued by (the Ministry concerned) concerning the captioned Letter of Credit in accordance with Item (1), (b) of Subsection 3, Section II of the Agreed Minutes dated July 4, 1969.

Please advise the beneficiary of the issuance of the Statement of Performance by sending its copy to them. Please also send a copy of this Notice and the Statement of Performance to THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND.

Yours faithfully,

Bank Indonesia,
Head Office, Djakarta

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 11)

Irrevocable Letter of Undertaking

Date :
L/U No.:

To : The Bank of Tokyo, Ltd.
Tokyo, Japan.

Re : Letter of Credit No. . . . . , dated . . . . . .
issued by Bank Indonesia for ¥ . . . .
in favour of (the name of the beneficiary)

Dear Sirs,

We hereby irrevocably undertake to reimburse you for your payment made in accordance with the captioned Letter of Credit for a sum or sums not exceeding . . . . Yen (¥ . . . .) against your receipt accompanied by a copy of the paid bill of exchange drawn by the beneficiary, on condition that the date of reimbursement shall be notified us in writing at least one (1) business day in advance.

This Letter of Undertaking shall expire on . . . .

It is further understood that in reimbursing you pursuant to this Letter of Undertaking, we shall in no way be liable or responsible for the acts or omissions of the issuing bank, the advising bank, the beneficiary and/or any other parties concerned with the captioned Letter of Credit in connection with the issuance, notification, payments thereof or any other matters connected herewith.

Yours faithfully,
FOR THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 12)

Notice of Advance
(Project Loan to the Government of the Republic of Indonesia)

Date :
Advance No.

To : Bank Indonesia
Djakarta, Indonesia.

Dear Sirs,

We hereby notify that we have made advance and debited your Loan Account under the Project Loan Agreement for . . . . Project, dated . . . . , between THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND and the Government of the Republic of Indonesia with following particulars :

1 Number and Date of L/C :
2. Date of Advance :
3. Amount of Advance :

In confirmation of this Notice, kindly return immediately to us the second copy duly signed by yourselves.

Yours faithfully,
for THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

(Signature)
( )
(Title)

Enclosed : A copy of receipt
Copy to : Bank Indonesia
Representative Office in Tokyo
. . . .

Date :

We hereby acknowledge receipt of this Note and confirm that the above-mentioned amount of advance made by you constitutes our valid and binding obligation under the Project Loan Agreement mentioned above.

On behalf of the Government of
the Republic of Indonesia

(Signature)
( )
(Title)

(Form No. 13)

RECEIPT

Date :

Re : Project

Mr. President
THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND
Tokyo, Japan.

We have today duly received from you the sum of
¥ as the reimbursement of our payment to the beneficiary made in accordance with the Letter of Credit, as mentioned below.

L/C :

dated :

beneficiary :

L/U :

For THE BANK OF TOKYO, LTD.
TOKYO OFFICE.

p.p. Manager

TJATATAN REDAKSI :

Teks huruf Djepang jang sama artinja dengan bahasa Inggeris diatas ditiadakan karena kesukaran teknis.

(Form No. 14)

Notice of Interest Computation

Date :

(Project Loan to the Government of the Republic of Indonesia)

Interest Amount Payable :

Due Date :

Interest Rate :

Principal Amount	Period	Amount of Interest	Remarks

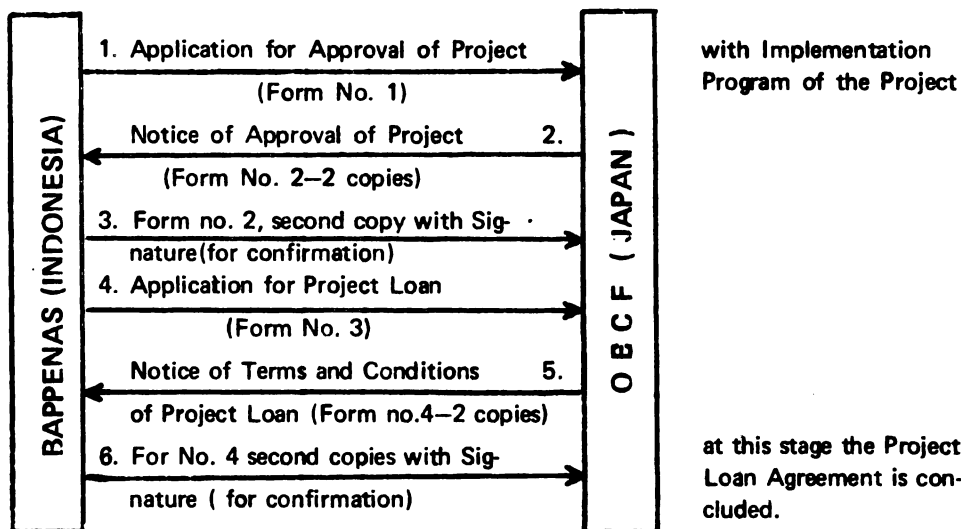
for THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

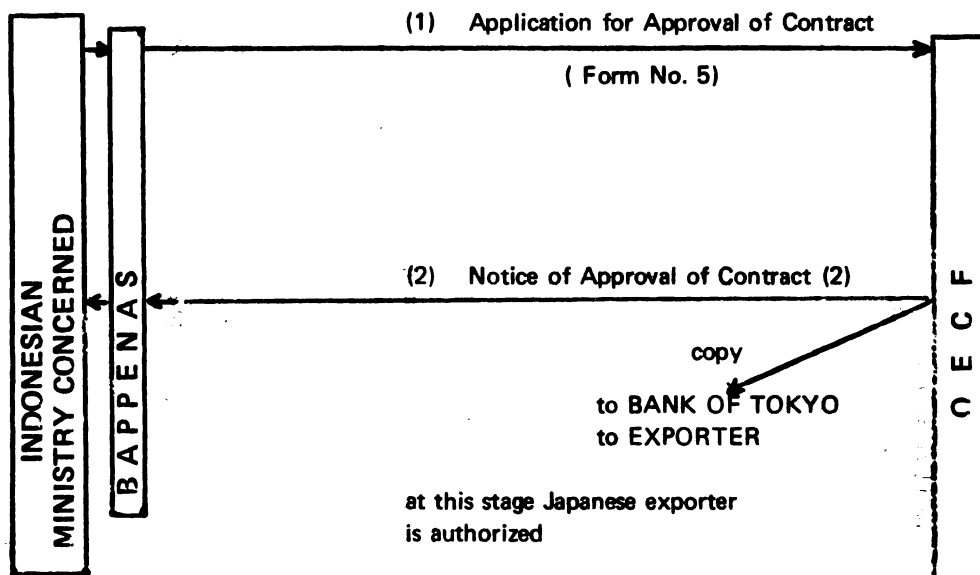
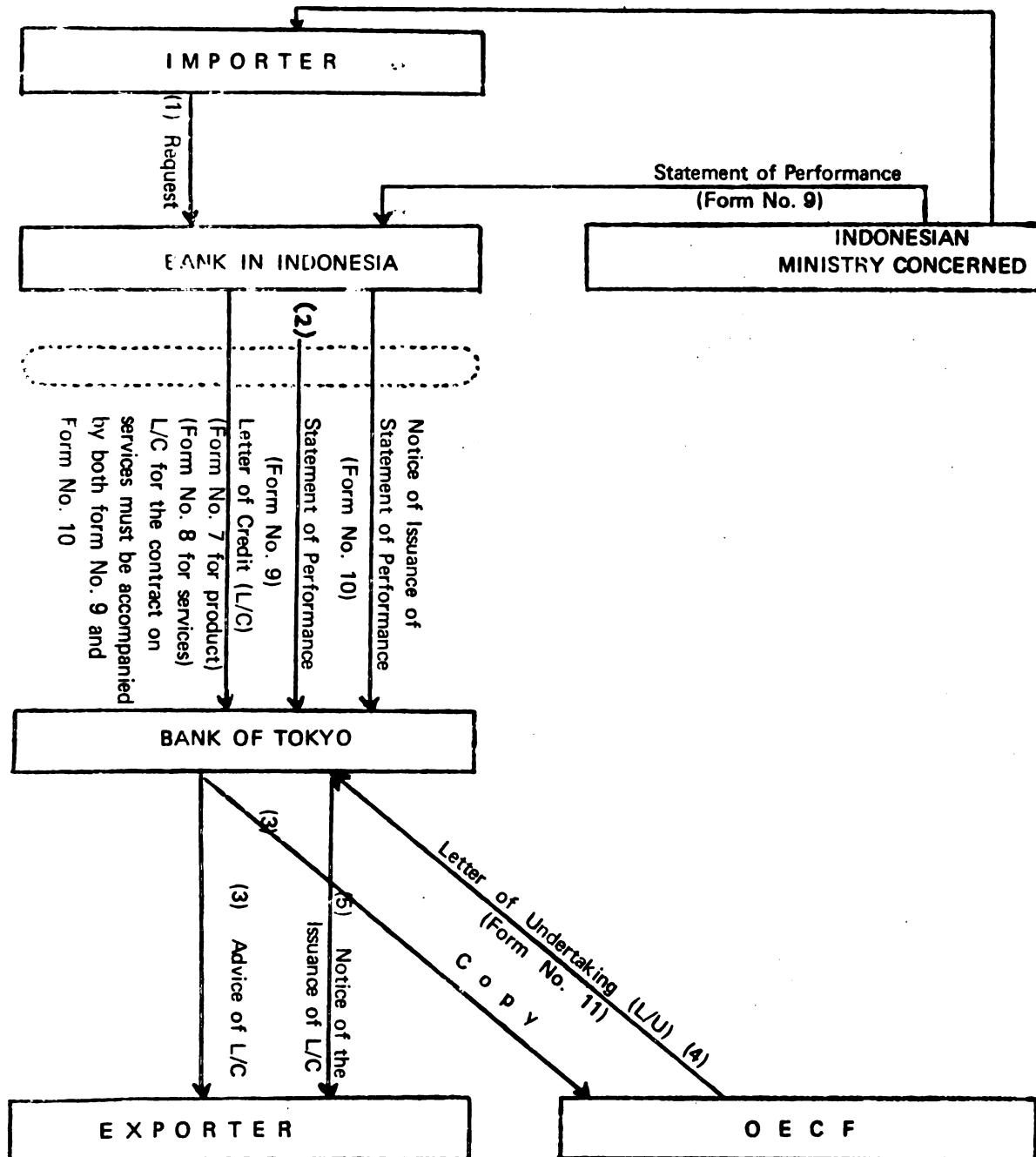
Copy to : Bank Indonesia
Representative Office in Tokyo

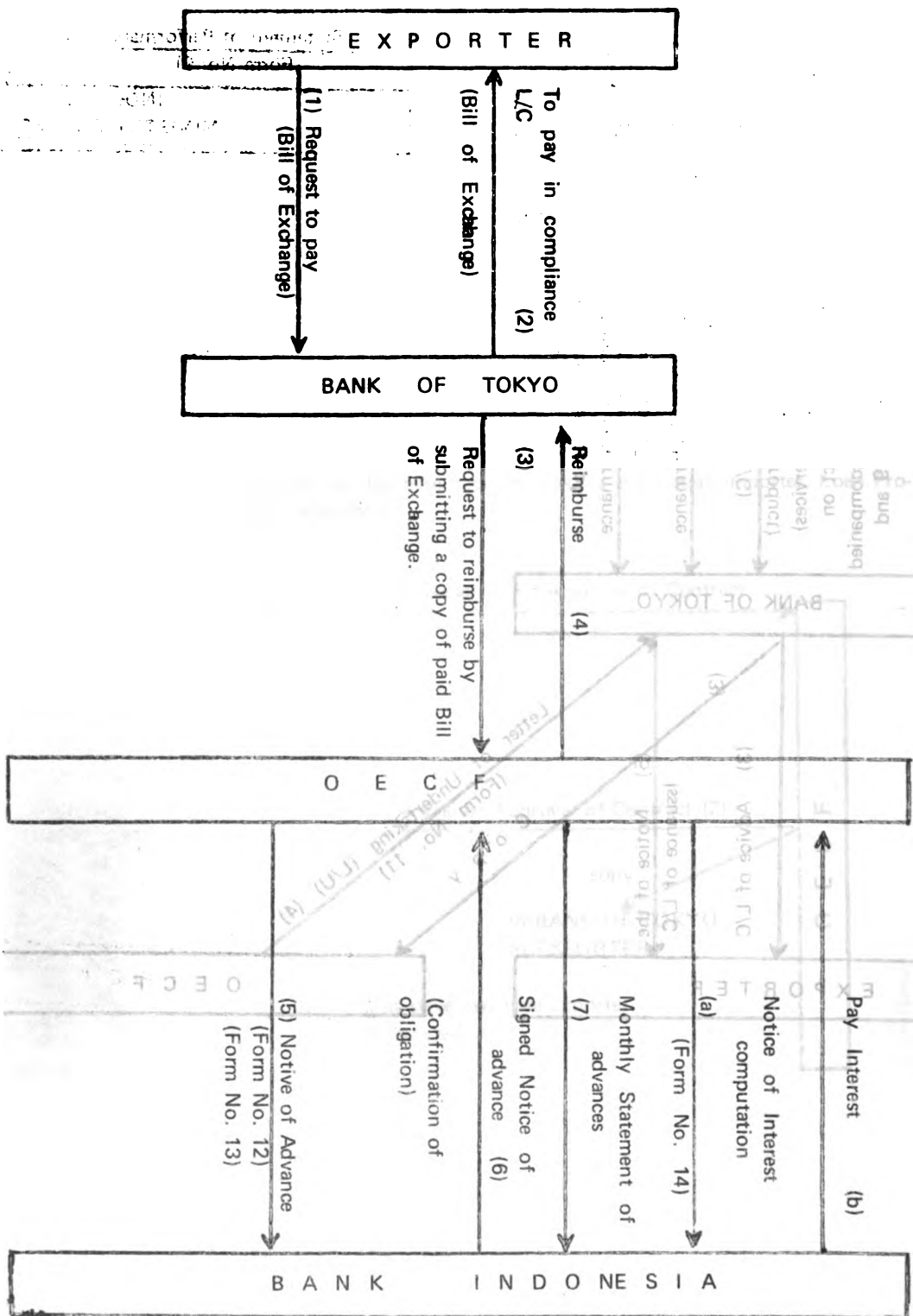
(Signature)
( )
(Title)

1. **Procedure to conclude the Project Loan Agreement**

(J A P A N)

The Project Loan Agreement shall be concluded after all of the following procedures have been completed.

2. **Loan Procedures.**

After the Project Loan Agreement is concluded and the contract to be financed there under is entered into between the Japanese exporter and the Indonesian importer, Loan Procedures shall be proceeded as follows :

3. **Method of** Lending.
from the contract approval to the Issuance of L/C.

4. PAYMENT AND REIMBURSEMENT

The procedure are mainly for between BANK INDONESIA, OECF, and BANK OF TOKYO.

METHODE PENGENDALIAN OPERASIONIL NETWORK PLANNING

Oleh : Poernomosidi Hadjisaroso. *)

PENDAHULUAN

Dalam menjelenggarakan sesuatu pekerdjaan (projek) jang terpenting adalah mengamankan pentjapaian target jang telah ditetapkan. Selain dari itu djuga diusahakan tentunja: bagaimana mentjapai itu dengan effisien. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, maka setelah rentjana untuk pekerdjaan itu selesai disusun dan pelaksana jang baik telah ditundjuk, diperlukan **"pengendal operasionil"** jang sesuai pula.

Penjelenggaraan pekerdjaan menjangkut penggunaan uang untuk biaja upah serta pembelian bahan2 dan djuga tenaga kerdja, peralatan, perlengkapan ataupun fasilitas2 untuk bekerdja. Untuk keperluan penjusunan rentjana jang baik diperlukan penguasaan data2-nja setjara kwantitatif. Lebih2 apabila hendak memasukkan faktor effisiensi dalam penggunaan sumber2 kemampuan tersebut.

Selama penjelenggaraan dari pekerdjaan, pada umumnja ditemui penjimpangan2 dari rentjana jang telah ditetapkan. Sebagai sebab misalnja, bahwa kondisi njata, kesulitan praktis serta perkembangan2 baru jang terdjadi dilapangan, belum seluruhnja diperhitungkan dalam rentjana. Sehingga, untuk mengamankan pentjapaian target perlu dilakukan penjesuaian2 pada rentjana itu sendiri. Ini termasuk dalam kegiatan pengendalian operasionil, jang utama. Dengan demikian, pengendalian operasionil jang baik, memerlukan pula penguasaan keadaan setjara kwantitatif.

Setiap pekerdjaan pada dasarnja terdiri dari beberapa atau banjak bagian2-pekerdjaan. Keseluruhan bagian2 - pekerdjaan itu terikat dalam suatu hubungan koordinatif. Dalam pada itu, masing2 tentunja mempunjai **fungsi** tertentu dalam penjelenggaraan pekerdjaan setjara keseluruhan. Pengendalian operasionil sudah tentu harus berpidjak pada adanja fungsi - koordinasi pada bagian2 - pekerdjaan. Suatu kebesaran jang dikenal sebagai Δ w**) merupakan ukuran bagi peran setiap bagian - pekerdjaan dalam hubungannja dengan fungsi koordinatif itu. Δ w itu sesungguhnja merupakan manifestasi kwantitatif dari hubungan koordinatif jang mengikat seluruh bagian2 - pekerdjaan.

Apabila Δ w itu tidak dikenal, maka masalah koordinasi belum terkuasai setjara lengkap. Dengan demikian, pengendalian operasionilpun belum terkuasai dengan lengkap. Sebaliknja, dengan menguasai Δ w tersebut, setiap penjimpangan jang terdjadi pada suatu bagian - pekerdjaan akan sudah dapat memberitahukan pengaruhnja terhadap posisi Δ w pada bagian2 - pekerdjaan lainnja. Artinja, sudah segera dapat dikenal peran dari masing2 bagian - pekerdjaan lainnja dalam rangka pengamanan target, sehingga djauh2 sebelumnja sudah dapat dipersiapkan langkah2 untuk itu.

Pengendalian operasionil jang baik memerlukan kemampuan untuk melakukan tindakan2 turun tangan jang tepat dan tjepat. Uraian diatas menundjukkan, bagaimana dapat memberikan petundjuk2 bagi tindakan turun tangan itu, dengan setepat serta setjepat mungkin. Jang mendjadi persoalan sekarang adalah, menguasai suatu methode jang memungkinkan untuk dapat mengenal kebesaran Δ w itu setjara tepat dan tjepat. Selain dari itu, didalam kebesaran Δ w itu terselip nilai effisiensi dari penggunaan sumber2 kemampuan.

*) **Deputy Ketua Bappenas.**

) **Δ w = selisih dari waktu jang tersedia untuk menjelesaikan suatu bagian - pekerdjaan, dalam rangka keseluruhan pekerdjaan, dengan waktu rata2 jang diperlukan untuk menjelesaikan bagian pekerdjaan tersebut ; w ini merupakan faktor penting dalam pengendalian operasionil, baik dalam hubungannja dengan usaha2 pengamanan target maupun effisiensi dalam penggunaan sumber-2 - kemampuan.

Didalam tulisan ini dibahas pertama2 unsur2 jang terlibat dalam masalah pengendalian operasionil, kemudian nilai2 kwantitatif dari masalah koordinasi dan jang terachir methode untuk dapat mengenal nilai2 kwantitatif tersebut, jang tidak lain adalah jang dikenal dengan nama : NETWORK PLANNING.

BAGIAN I : PEKERDJAAN

1. tudjuan dan target :

1. Pada dasarnja sesuatu pekerdjaan dilakukan untuk mentjapai **tudjuan** dengan **target** tertentu. Target digambarkan dengan : **apa, berapa, dan kapan.** Sedangkan tudjuan dimaksudkan untuk memberikan arah, agar supaja apa, berapa dan kapan jang hendak ditjapainja itu, benar-2 sesuai dengan maksud dilakukannja pekerdjaan tersebut.

2. Pekerdjaan terdiri dari beberapa atau banjak **bagian-2 – pekerdjaan.** Target dari masing2 — bagian - pekerdjaan itu disebut **target – bagian.** Target-2 bagian membentuk target keseluruhan, jang hendak ditjapai oleh pekerdjaan tersebut.

2. penjelenggaraan :

3. Penjelenggaraan dari sesuatu pekerdjaan, lazimnja dimulai dengan kegiatan menjusun **rentjana,** kemudian diikuti dengan **pelaksanaannja.** Pelaksanaan didjalankan dengan berpedoman pada rentjana jang telah ditetapkan. Dalam pada itu perlu didjaga, agar supaja pelaksanaan benar-2 berdjalan sesuai dengan isi dari rentjana. Untuk itu dilakukan kegiatan pengawasan. Pengawasan dilakukan sewaktu pelaksanaan dari pekerdjaan sedang berdjalan.

4. Dengan demikian dapat disebutkan, bahwa konkretisasi terhadap tudjuan serta target jang telah ditetapkan ditjapai melalui tiga djenis kelompok pengaturan kegiatan, jaitu:

PENJUSUNAN RENTJANA –

PELAKSANAAN –

PENGAWASAN.

3. rentjana :

5. Pada umumnja rentjana disusun melalui **dua tahap,** jakni jang pertama tahap FORMULASI dan jang kedua tahap PROGRAM. Tahap formulasi menundjukkan hakekat dilakukannja pekerdjaan itu. Disitu tertampung perumusan mengenai tudjuan serta target jang hendak ditjapai. Sedangkan tahap program memberikan petundjuk tentang : bagaimana pekerdjaan itu dilaksanakan. Rentjana tahap program dimaksudkan untuk dipergunakan sebagai pedoman bagi pelaksanaan pekerdjaan.

6. Rentjana tahap formulasi telah melampaui suatu "feasibility study". Urutan-2 dari kegiatan-2 jang diperlukan, dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. paling mula sekali berupa **gagasan dasar** ; data2 jang tersedia diolah kedalam bentuk pola2 kemungkinan; dari pola2 kemungkinan itulah timbul suatu gagasan dasar.

b. sehubungan dengan gagasan dasar itu, dilakukan penelitian jang bersifat mendjadjagi; mendjadjagi apakah kemungkinan2 itu memang ada, sampai timbulnja gagasan tersebut; lazimnja kegiatan sedemikian itu disebut "reconnaissance investigation".

c. djika kemungkinan diatas memang ada, kemudian dilakukan penelitian atas kemungkinan pelaksanaan teknisnja; kegiatan sedemikian itu lazimnja disebut "technical

appraisal "; djawaban jang diperoleh dapat berarti : mungkin, belum mungkin ataupun tidak mungkin.

d. djika djawaban jang diperoleh dari penelitian diatas itu : mungkin, kiranja masih perlu diketahui tentang biaja jang diperlukan ; selain daripada itu, perlu pula diketahui seberapa djauh hubungan antara nilai jang diinvestasikan terhadap nilai dari hasil jang diharapkan akan dapat ditjapai; djawabannja bisa menguntungkan ataupun kurang menguntungkan; angka perbandingan ini lazimnja disebut cost - benefit ratio, dan kegiatan penelitiannja dinamakan economic feasibility investigation (chususnja dimana masih terdapat masalah pengangguran, perlu pula diperhatikan segi2 keuntungan sosialnja).

Dari rentjana tahap formulasi didapatkan data-2 :

— apa jang akan ditjapai dan berapa (sudah barang tentu djuga lokasinja) ;
— perkiraan waktu jang diperlukan ;
— perkiraan biaja jang diperlukan ;
— cost benefit ratio, social — benefit ;

7. Kalau rentjana tahap formulasi sifatnja masih global, maka rentjana tahap program telah terperintji dengan lebih tepat. Rentjana tahap program menundjukkan :

— target keseluruhan telah diperintji kedalam target2 — bagian, sesuai dengan masing-2 bagian - pekerdjaannja ;
— untuk setiap bagian — pekerdjaan dirumuskan dengan tepat **fungsi** [1] serta kebutuhannja ;
— untuk setiap bagian — pekerdjaan telah ditentukan djadwal waktu pelaksanaannja serta djumlah2 anggaran jang diperlukannja.

4. sifat dari rentjana :

8. Pada dasarnja suatu rentjana itu **mengandung unsur perkiraan,** (kita manusia hanja sedjauh mampu memperkirakan sadja). Dengan menjadari akan hal itu, maka tidak dapat lain daripada menerima sebagai suatu kewadjiban : **untuk selalu memperhitungkan kemungkinan2 terdjadinja penjimpangan2** pada saat pelaksanaan nantinja. Bagaimanapun tjermatnja suatu rentjana dibuat, kemungkinan terdjadinja penjimpangan tidak akan dapat dilenjapkan. Sudah barang tentu, makin tjermat rentjana itu, akan makin ketjil kemungkinan terdjadinja penjimpangan2.

9. Pekerdjaan terdiri dari beberapa atau banjak bagian2 - pekerdjaan Sesuai dengan itu, rentjana keseluruhan dari pekerdjaan terdiri dari bagian2 rentjananja. Tiap bagian pekerdjaan memiliki bagian rentjana, jang disusun sesuai dengan target bagian jang harus ditjapainja. Tiap pelaksanaan dari bagian pekerdjaan, berpedoman pada bagian rentjananja.

10. Pengawasan dilakukan sewaktu pelaksanaan dari pekerdjaan sedang berdjalan. Djadi pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan setiap bagian - pekerdjaan. Keadaan paling baik sudah barang tentu adalah, apabila dari pengawasan itu diperoleh petundjuk : pelaksanaan dari bagian2 pekerdjaan berdjalan sesuai dengan bagian2 rentjananja, demikian pula target2 bagian dapat tertjapai sebagaimana mestinja. Akan tetapi seringkali ditemui kedjadian2 sebagai berikut :

" pelaksanaan dari bagian - pekerdjaan berdjalan tepat sesuai dengan bagian rentjananja, namun demikian kalau rentjana tersebut diteruskan, target - bagian jang ditudjunja tidak mungkin akan tertjapai ".

11. Kedjadian sedemikian itu disebabkan oleh : **kondisi njata lapangan** [2] **kesulitan praktis lapangan serta perkembangan baru jang terdjadi dilapangan belum seluruhnja diperhitungkan / ditampung** dalam rentjana tersebut

1) lihat no. 19 s/d 21.

2) jang dimaksudkan dengan lapangan tidak selalu phisik, bisa djuga masjarakat dalam hal pekerdjaan bidang sosial.

12. Dengan tidak tertjapainja suatu target — bagian dapat menjebabkan terganggunja pelaksanaan dari bagian — pekerdjaan lainnja. Sehingga, dengan meneruskan bagian rentjana jang telah ditetapkan itu, target bagian akan mengalami kelambatan atau bahkan tidak mungkin lagi tertjapai (misalnja soal musim). Gangguan tersebut akan dapat mempengaruhi pelaksanaan bagian — pekerdjaan berikutnja, dan seterusnja.

13. Sesuai dengan uraian2 tersebut diatas, dapat disebutkan : bahwa **rentjana itu sifatnja adalah fleksibel.**

BAGIAN II : MENGAMANKAN TARGET

1. prinsip - prinsip :

1.1. siklus — pengendalian :

14. Dengan berpegang teguh pada rentjana jang telah ditetapkan sadja, ternjata **belum** berarti mengamankan usaha pentjapaian target jang ditudjunja. Meskipun demikian, untuk memelihara keutuhan garis2 ketatalaksanaan, perlu dipegang teguh disiplin sebagai berikut :
" setiap pelaksanaan harus berpegang pada rentjana jang telah ditetapkan, selama terhadap rentjana itu belum didjatuhkan keputusan untuk dirobahnja ". Sebagai konsekwensinja, maka **rentjana itu sendiri harus dikendalikan.**

15. Untuk itu semua, maka kegiatan pengawasan **tidak hanja semata-2** mengetahui sesuai tidaknja pelaksanaan pekerdjaan dengan rentjana jang telah ditetapkan, melainkan lebih mengarah pada fungsi pengendalian. Dalam hal ini, pengawasan harus dapat mengenai setiap penjimpangan jang terdjadi setjara tepat, djuga tepat pada waktunja. Dan mampu menarik kesimpulan daripadanja : sedjauh mana pengaruh penjimpangan itu terhadap pentjapaian target jang telah ditetapkan.

16. Untuk dapat memenuhi tugas tersebut, maka pengawasan perlu mentjakup unsur2:

pertama	:	PELAPORAN	(Gambar 1 : unsur 4);
kedua	:	EVALUASI	(Gambar 2 : unsur 5);

Pelaporan mengutarakan fakta-2 apa adanja — tanpa bumbu2, jang mentjakup :

- — penjimpangan2 jang terdjadi pada saat itu ;
- — bagaimana saat itu mengenai : kondisi njata, kesulitan praktis maupun perkembangan-perkembangan jang terdjadi dilapangan.

Evaluasi membuat kesimpulan2, atas dasar **-2** . dikemukakan dalam pelaporan, jang mengarah pada :

- — sebab2 timbulnja penjimpangan2 ;
- — seberapa besar pengaruh penjimpangan2 tersebut terhadap usaha2 pentjapaian target jang telah ditetapkan.

17. Berdasarkan kesimpulan2 itu, diperoleh petundjuk2. Jaitu petundjuk2 untuk **tindakan turun tangan.** Tindakan turun tangan dibedakan dalam dua matjam :

a. turun tangan terhadap unsur **pelaksanaan** : dalam hal, penjimpangan terdjadi karena semata2 pelaksanaan tidak berdjalan sesuai dengan rentjana jang telah ditetapkan (masalah disiplin) ;

b. turun tangan terhadap unsur **rentjana** : dalam hal, penjimpangan terdjadi karena didalam rentjananja sendiri belum seluruhnja diperhitungkan kondisi njata, kesulitan

praktis maupun perkembangan baru jang terdjadi dilapangan, sehingga dapat membahajakan pentjapaian target jang telah ditetapkan.

18. Tindakan turun tangan terhadap unsur rentjana, berarti mengadakan penjesuaian2 ataupun pengaturan2 kembali terhadap rentjana jang ada. Oleh karena kegiatan pengawasan dilakukan setjara kontinju dan terus menerus, maka didapatkan suatu **"siklus"** antara :

RENTJANA – PELAKSANAAN – PELAPORAN – EVALUASI – RENTJANA, dan seterusnja (lihat gambar 2).

Hakekat daripada siklus tersebut adalah : suatu pengaturan kegiatan setjara menjeluruh, jang bersifat dinamis dan memelihara arah pentjapaian target keseluruhan dari pekerdjaan. Disinilah tempat untuk meletakkan kekuatan pengendalian, jang dapat mengatur tindakan turun tangan setjara terarah.

1.2. fungsi – koordinasi :

19. Target jang telah ditetapkan untuk suatu pekerdjaan, sebenarnja merupakan batasan jang mengikat seluruh bagian2 pekerdjaannja kedalam suatu **hubungan koordinatif.** Artinja, masing-masing bagian – pekerdjaannja itu tidak dilaksanakan dengan menuruti kemauannja sendiri2. Dalam hubungan ini, **masing2 bagian – pekerdjaan harus dapat memenuhi dua fungsinja, jaitu :**

a. fungsi I : jang **terikat pada bidang permasalahannja ;**

b. fungsi II : jang **terikat pada segi ketatalaksanaannja ;**

20. Dalam fungsinja jang **pertama,** setiap kegiatan masing2 dari bagian pekerdjaan **mengarah pada tertjapainja target bagian, jang memenuhi sjarat2 kegunaan** (utility). Artinja, memenuhi sjarat kegunaan dari "**suatu keseluruhan**". Dari sini timbullah sebutan **"INTEGRASI".**

21. Dalam fungsinja jang **kedua,** setiap kegiatan dari masing2 bagian pekerdjaan mengarah pada tertjapainja "SINKRONISASI" antar sesamanja.
Dalam pada itu, masing2 bagian – pekerdjaan saling membatasi ruang – gerak dalam kegiatannja.

22. Pada umumnja setiap pekerdjaan terdiri dari beberapa atau banjak bagian2 – pekerdjaannja. Antar bagian2 – pekerdjaan itu terdjalin hubungan koordinatif. Sebagai konsekwensi dari adanja hubungan koordinatif itu, adalah : **integrasi dalam bidang permasalahannja serta sinkronisasi dalam ketatalaksanaan.** (tjukup menjebut K, otomatis harus dipenuni I dan S – nja).

23. Mengenai "ruang gerak" dapat diberikan gambaran sebagai berikut.
Per-tama2, keseluruhan kegiatan dari pekerdjaan —— terdiri dari beberapa atau banjak bagian2 – pekerdjaan —— dibatasi oleh **titik awal** dan **titik achir.**

Titik awal menundjukkan saat dimulainja untuk pertama kali kegiatan dari pekerdjaan, sedangkan titik - achir menundjukkan saat **terachir** dari berachirnja kegiatan dari pekerdjaan. Djangka waktu antara titik - awal dan titik - achir adalah termasuk ditetapkan didalam target pekerdjaan. Berdasarkan batasan tersebut, diantara titik awal dan titik achir terdapat 4 (empat) djenis ruang gerak jang mungkin dimiliki oleh masing2 bagian pekerdjaan. Setiap ruang gerak mentjerminkan "**fungsi**" masing2 bagian - pekerdjaan, jang diutarakan sebagai berikut :

djenis 1 :

dapat memulai kegiatannja sedjak titik awal, dan dapat mengachirinja sampai pada titik achir.

djenis 2 :

dapat memulai kegiatannja sedjak titik awal, akan tetapi tidak dapat mengachirinja sampai pada titik - achir, oleh karena harus mendahului (menundjang) kegiatan dari satu atau beberapa bagian - pekerdjaan lainnja ;

djenis 3 :

tidak dapat memulai kegiatannja sedjak titik - awal, oleh karena harus menunggu terlebih dahulu berachirnja kegiatan dari satu atau beberapa bagian - pekerdjaan lainnja, dan dapat mengachirinja sampai pada titik - achir ;

djenis 4 :

tidak dapat memulai kegiatannja sedjak dari titik - awal, dan tidak dapat pula mengachirinja sampai pada titik - achir; oleh karena selain harus menunggu djuga mendahului kegiatan dari satu atau beberapa bagian - pekerdjaan lainnja.

24. Ruang gerak jang dimaksudkan diatas, memberikan batasan berupa : **interval — waktu** dan **djadwal waktu dari saat-2 jang membatasinja.**

1.3. Sumber-2 — kemampuan :

25. Untuk menjelenggarakan sesuatu pekerdjaan diperlukan pengerahan sumber2 — kemampuan. Dalam hubungan ini, sumber2 — kemampuan dikelompokkan kedalam dua golongan, jaitu :

a. golongan MANUSIA
b. golongan UANG.

26. Jang termasuk kedalam **golongan manusia** adalah : manusia-nja sendiri jang dihargai sebagai tenaga kerdja, fasilitas2, peralatan2 serta perlengkapan untuk bekerdja. Kesemuanja jang tergolong disini adalah bersifat **tidak habis,** artinja : tidak diperuntukkan satu kali penjelesaian pekerdjaan, akan tetapi berulang kali pekerdjaan. Ia tidak habis terpakai setelah selesainja sesuatu pekerdjaan.

27. Jang termasuk kedalam **golongan uang** adalah terutama uang-nja sendiri. Mungkin terdapat bentuk lain jang dapat **diperlakukan** seperti uang. Untuk ini jang terpenting adalah, dapat dipergunakan untuk melakukan biaja upah dan pembelian bahan-bahan serta lainnja jang sematjam itu. Kesemuanja jang tergolong disini adalah bersifat **habis,** artinja : akan habis terpakai apabila pekerdjaan jang bersangkutan selesai dikerdjakan. Untuk memulai pekerdjaan jang baru, perlu disediakan jang baru pula.

28. Penggolongan sedemikian itu diambil manfaat dari segi nilainja. Sumber2— kemampuan jang termasuk dalam golongan uang, mempunjai nilai **mutlak** (absolut). Sumber2 — kemampuan ini akan habis terpakai pada saat udjud dari hasil pekerdjaan itu tertjapai, sehingga djumlahnja mutlak harus disediakan. Sedangkan sumber2 — kemampuan jang termasuk kedalam golongan manusia mempunjai nilai **variabel.** Untuk mentjapai udjud dari hasil pekerdjaan jang sama, dapat disediakan dalam djumlah ketjil maupun dalam djumlah besar. Jang akan berbeda hanjalah waktunja untuk mentjapai udjud tersebut. (lihat no. 32)

29. Dalam rangka pengerahan sumber2 — kemampuan itu, uang merupakan unsur jang effektif memegang peran utama. Sesuatu rentjana achirnja dinjatakan dalam satuan uang. Tiap unit pekerdjaan identik dengan unit uang. Dengan njata dapat dirasakan, bahwa setiap rupiah memiliki **daja dorong.** Oleh karena itu, pengaturan dari penjediaan anggaran dapat merupakan alat pendorong dan pengendali jang ampuh.

1.4. waktu :

30. Dalam pengerahan sumber2 — kemampuan, sumber2 itu ditudjukan untuk memenuhi fungsi jang pertama maupun fungsi jang kedua setjara sekaligus.

31. Untuk memenuhi fungsi jang pertama, diperlukan tersedianja sumber2 — kemampuan jang bersifat habis dan jang bersifat tidak habis. Jang bersifat habis, djumlahnja mutlak harus disediakan, Sedangkan jang bersifat tidak habis, dapat disediakan dalam djumlah jang berbeda2. Oleh karena itu perlu memperoleh pengamatan chusus, agar didapatkan pilihan jang paling tepat, jaitu sebagai berikut.

32. Waktu jang diperlukan untuk menjelesaikan sesuatu **bagian - pekerdjaan** adalah tergantung pada besarnja sumber2 — kemampuan jang bersifat tidak habis. Hubungan tersebut dapat dinjatakan dengan persamaan :

$$w \times s = k\text{, dimana}$$

w = waktu jang diperlukan untuk menjelesaikan sesuatu bagian pekerdjaan;

s = besarnja sumber2 — kemampuan jang bersifat tidak habis, jang tersedia ;

k = angka konstante (kurang lebih dianggap konstant; sesungguhnja terdapat keter[illegible]ingan terhadap **djenis** dari s - nja).

33. Oleh karena s itu variabel, maka waktu jang dibutuhkan djuga berlaku variabel. Namun demikian, untuk suatu djenis pekerdjaan pada umumnja telah ditjatat adanja **"waktu rata-rata".** Sehingga, untuk menjelesaikan suatu bagian - pekerdjaan, pada umumnja djuga dikemukakan waktu rata-ratanja (w_r). Dengan mengemukakan waktu setjara rata-rata, berarti s - nja djuga rata-rata.

34. Dalam memenuhi fungsinja jang kedua, masing2 **bagian - pekerdjaan** telah dibatasi ruang - geraknja. Setiap bagian - pekerdjaan menerima sedjumlah waktu baginja,dalam rangka penjelesaian keseluruhan pekerdjaan. Sedjumlah waktu jang tertentu besarnja itu, dinjatakan sebagai interval - waktu (w_i), lihat no. 23 dan no. 24.

35. Interval - waktu jang tersedia tersebut pada umumnja tidak sama besarnja dengan waktu rata2 jang diperlukan, bagi sesuatu **bagian - pekerdjaan.** Waktu rata2 jang diperlukan itu dapat lebih besar atau lebih ketjil dari interval - waktu jang tersedia. Apabila sama besarnja, tanpa dengan disengadja, adalah suatu kebetulan jang djarang terdjadi. Sehingga dapat dituliskan sebagai berikut :

$$w_i - w_r = \Delta w\text{, dimana}$$

w_i = interval -waktu jang tersedia bagi sesuatu bagian - pekerdjaan ;

w_r = waktu rata2 jang diperlukan untuk menjelesaikan bagian-pekerdjaan tsb. ;

Δw = selisih waktu.

w tersebut pada dasarnja dapat mempunjai nilai **positif, negatif** atau **nol.**

36. Apabila Δw itu bernilai **positif,** artinja : waktu jang tersedia untuk menjelesaikan sesuatu bagian - pekerdjaan, dalam rangka keseluruhan pekerdjaan, adalah lebih

besar dari waktu rata2 jang diperlukan untuk menjelesaikan bagian - pekerdjaan tersebut. Djadi, terdjadi **kelebihan waktu.** Kelebihan waktu berarti kelebihan tenaga kerdja ataupun peralatan. Apabila sengadja ataupun tidak sengadja kelebihan ini dibiarkan,akan terdjadi pengangguran (idle).

37. Apabila Δw itu bernilai **negatif,** artinja : waktu jang tersedia untuk menjelesaikan sesuatu bagian - pekerdjaan, dalam rangka keseluruhan pekerdjaan, adalah lebih ketjil dari waktu rata2 jang diperlukan untuk menjelesaikan bagian - pekerdjaan tersebut. Djadi, terdjadi **kekurangan waktu.** Apabila sengadja ataupun tidak sengadja kekurangan ini dibiarkan, maka target - bagian tidak tertjapai.

38. Δ w sama dengan nol adalah jang paling ideal, artinja : target - bagian tertjapai dengan sekaligus penggunaan sumber2 — kemampuan (jang bersifat tidak habis) dengan effisien —— tidak ada pengangguran. Setjara kebetulan sama dengan nol adalah sesuatu jang djarang terdjadi, padahal itu adalah jang diinginkan. Dengan methode konvensionil, kedjadian sedemikian itu memang belum mungkin untuk diperhitungkan dengan tjermat.

39. Dengan mendasarkan pada uraian diatas, maka untuk mengamankan target dan sekaligus bekerdja setjara effisien dituntut adanja **kemampuan untuk mengenal besarnja Δ w bagi setiap bagian - pekerdjaan,** jang kemudian diusahakan untuk mendjadi nol. Tanpa dapat mengenal sedemikian itu, maka pilihan hanja dua, jaitu " tidak mendjamin tertjapainja target " atau " bekerdja tidak effisien ".

40. Δw adalah manifestasi dari hubungan koordinatif, setjara kwantitatif. Dengan tidak mengenal kebesaran tersebut, berarti belum dapat melaksanakan " koordinasi " dengan lengkap. Perlu diingat, bahwa hubungan sedemikian itu terdapat **disetiap pekerdjaan.**

2. operasionil :

2.1. organisasi :

41. Struktur organisasi guna menjelenggarakan sesuatu pekerdjaan, minimum dapat menampung bidang2 tugas jang terdapat dalam siklus — pengendalian (lihat gambar 2). Pembagian wewenang / tanggung djawab benar2 memungkinkan terselenggaranja hubungan kerdja, sesuai dengan arah dari siklus — pengendalian. Ketjepatan serta ketjermatan dari tindakan2 turun tangan tergantung pada ketjepatan serta ketjermatan dari kegiatan pengawasan. Jang terachir ini terbagi dalam pelaporan dan evaluasi. Perlu diingat, bahwa hakekat dari pengendalian adalah " turun tangan ".

42. Pada dasarnja masing2 bagian — pekerdjaan berkewadjiban untuk memenuhi dua fungsinja. Sehubungan dengan itu, setiap peraturan2 ataupun prosedur2 kerdja harus menampung adanja kedua fungsi itu.

2.2. ketjermatan rentjana :

43. Rentjana pada dasarnja mengandung unsur perkiraan. Kemungkinan2 terdjadinja penjimpangan dikemudian hari harus selalu diperhitungkan. Betapapun tjermatnja sesuatu rentjana itu dibuat, kemungkinan2 terdjadinja penjimpangan itu tidak dapat dilenjapkan Sudah barang tentu, makin tjermat rentjana itu akan makin ketjil kemungkinan terdjadinja penjimpangan2.

44. Menghadapi kenjataan tersebut, tidak dapat lain dari berusaha agar dapat menekan kemungkinan terdjadinja penjimpangan sampai serendah2nja, jaitu dengan **meningkatkan ketjermatan rentjana**. Ketjermatan rentjana ditentukan pertama2 oleh tiga unsur, jaitu :

a. kemampuan untuk memerintji pekerdjaan kedalam bagian2 - pekerdjaannja ;

b. ketepatan dalam mengenal fungsi - koordinasi pada masing2 bagian - pekerdjaan ;

c. perbendaharaan mengenai data2 - praktis.

45. Tingkat perintjian dari suatu pekerdjaan kedalam bagian2 - pekerdjaannja, diperlukan sedjauh bagian - pekerdjaan itu merupakan **unit**. Ini diperlukan, agar supaja dapat menempatkan masing2 bagian - pekerdjaan menurut fungsinja dengan tepat. Fungsi tersebut menjangkut nilai w, jang memberikan petundjuk setjara kwantitatif bagi pengambilan langkah2 berikutnja, menudju pengamanan pentjapaian target serta effisiensi dalam penggunaan tenaga kerdja, peralatan, fasilitas2 serta perlengkapan untuk bekerdja.

46. Perintjian dalam bentuk jang lebih mendetail daripada bagian2 - p[illegible]an sebagai unit itu, ditudjukan untuk memungkinkan perhitungan jang lebih tjermat terhadap kebutuhan akan sumber2 kemampuan. Sudah barang tentu, ketelitian sedemikian itu akan mengurangi kemungkinan2 terdjadinja penjimpangan dikemudian hari.

47. Persoalan kekurangan data djuga masih selalu dihadapi oleh negara2 jang termasuk madju. Memang sudah mendjadi sifat manusia, bahwa tuntutannja selalu melebihi dari kemampuan jang tersedia. Kekurangan data ini lazimnja diatasi dengan djalan " melakukan perkiraan ". Untuk itu dimintakan pada pihak2 jang kompeten untuk masalah jang bersangkutan. Sambil pelaksanaan dari pekerdjaan berdjalan, terhadap perkiraan itu kemudian diadakan penjesuaian2 kembali.

2.3. pengendalian operasionil :

48. Peningkatan perintjian akan berarti pula peningkatan pada djumlah komponen jang harus diamati. Ini berarti meningkatkan djumlah dari bagian2 - pekerdjaan jang harus dikoordinasikan, jaitu diintegrasikan dalam permasalahan serta disinkronisasikan dalam segi ketatalaksanaannja.

49. Penjelenggaraan pekerdjaan dengan tjara konvensionil, seperti pada umumnja berlaku dinegara kita dewasa ini, mempunjai tjiri2 sebagai berikut :

a. hubungan koordinatif antar bagian2 - pekerdjaan ditentukan setjara tradisionil ;
b. pengendaliannja dilakukan dengan satu2-nja perlengkapan, jaitu " bar chart " (lihat gambar 3).

50. Penentuan hubungan koordinatif setjara tradisionil kurang memperhatikan segi " fungsi " jang sesungguhnja dari setiap bagian - pekerdjaan, demikian pula tidak mengarah pada pengenalannja setjara kwantitatif, seperti misalnja Δ w itu. Dengan demikian, usaha pengamanan pentjapaian target djuga tidak terkuasai setjara kwantitatif.

51. Kelemahan pokok dari " bar chart " terletak pada : **ketidak mampuannja untuk menjatakan fungsi koordinasi antar bagian2 - pekerdjaan.** Apabila terdjadi penjimpangan pada salah satu bagian - pekerdjaan, pada dasarnja sebagian besar sudah tidak berlaku. Sehingga perlu diadakan penjesuaian2, jang umumnja memakan waktu banjak. Jang terpenting sesungguhnja, ialah, pengaruh dari penjimpangan tersebut terhadap usaha pentjapaian target tidak dapat dikuasai dengan tepat. Usaha pengamanan target

tidak mampu mendjangkau sampai pada titik - achir dari kegiatan pekerdjaan, djangkauannja masih pendek. Dengan meningkatnja djumlah bagian2 - pekerdjaan jang harus diamati, kelemahan dari bar chart akan makin terasa. Lebih2, apabila nantinja satu penjimpangan disusul oleh penjimpangan jang berikutnja, dan seterusnja. Achirnja, akan dihadapi suatu situasi jang kompleks dalam penjelenggaraan seluruh pekerdjaan.

52. Sesuai dengan uraian diatas, maka untuk meningkatkan kemampuan dalam penjelenggaraan pekerdjaan, terlihat adanja dua kelemahan pokok jang perlu diatasi. Keduanja itu berpidjak pada persoalan : adanja hubungan ketergantungan antar beberapa atau banjak komponen. Dalam penjelenggaraan pekerdjaan, hubungan ketergantungan ini dikenal sebagai **"fungsi"** dari masing2 bagian - pekerdjaan, dalam hubungannja setjara keseluruhan. Δw jang mempunjai nilai **tidak negatif** merupakan petundjuk, bahwa bagian - pekerdjaan jang bersangkutan memenuhi fungsinja (positif artinja memenuhi fungsi tetapi tidak effisien, nol adalah jang paling tepat). Persoalannja disini adalah : bagaimana dapat mengenal fungsi itu setjara kwantitatif ? (Δw).

Andaikata, sesuatu bagian - pekerdjaan terpaksa menjimpang dengan membutuhkan waktu lebih banjak dari jang disediakan dalam rangka keseluruhan pekerdjaan, akan berarti mengurangi alokasi waktu bagi bagian2 - pekerdjaan lainnja. Ini dapat berakibat, bahwa sesuatu bagian - pekerdjaan jang tadinja memiliki Δw positif atau nol, lalu mendjadi negatif. Djadi tidak lagi memenuhi fungsinja, dan berarti membahajakan pentjapaian target. Persoalannja disini adalah : bagaimana dapat memperhitungkan pengaruh dari penjimpangan sesuatu bagian pekerdjaan ?

Dalam menghadapi kedua type persoalan diatas, pada umumnja orang mengarahkan perhatiannja pada **pemetjahan masalah setjara mathematis.**

53. Dalam mengarahkan perhatian pada pemetjahan masalah setjara mathematis, dihadapi sjarat2 :

a. penggunaan pola pemikiran jang logis ;
b. penggunaan bahasa kwantitatif.

Penggunaan pola pemikiran jang logis, ditudjukan pada perumusan fungsi koordinasi. Kemudian dengan adanja data2 kwantitatif, dimungkinkan untuk menghitung besarnja Δw, demikian pula dapat diikuti pengaruh dari setiap perobahan jang terdjadi pada suatu bagian - pekerdjaan terhadap posisi Δw dari bagian - pekerdjaan lainnja. Sehingga djauh2 sebelumnja dapat dilakukan langkah2 untuk mengatasinja, terutama jang negatif.

54. Sebagai tjontoh dalam penggunaan pola pemikiran jang logis dalam fungsi koordinasi, dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. pekerdjaan menjediakan minuman teh tjampur susu :

   * antara bagian - pekerdjaan menuangkan teh dan bagian - pekerdjaan menuangkan susu tidak terdapat suatu batasan jang mengikat, bahwa jang satu harus menunggu jang lainnja ; kedua2nja dapat dilakukan dalam waktu bersamaan ;

b. pekerdjaan mengenakan sepatu :

   * bagian pekerdjaan mengenakan kaos tidak bisa lain harus dilakukan mendahului bagian - pekerdjaan mengenakan sepatunja sendiri ;

55. Penggunaan pola pemikiran jang logis pada fungsi koordinasi itu dapat digambarkan setjara graphis. Gambaran **graphis dari susunan logika fungsi koordinasi pada bagian2 - pekerdjaan, tidak lain adalah jang dikenal dengan "DIAGRAM NETWORK".** Dengan melengkapi data2 kwantitatif pada diagram tersebut, akan didapatkan bentuknja **" NETWORK PLANNING ".**

56. Penggunaan pola pemikiran jang logis dalam fungsi - koordinasi dapat digambarkan setjara graphis. Djadi hubungan antar satu dengan lain bagian - pekerdjaan —— saling bergantungan / mempengaruhi / tidak mempengaruhi --- dapat digambarkan setjara graphis. **Gambaran graphis - dari susunan logika fungsi koordinasi dari bagian2 — pekerdjaan, tidak lain adalah "diagram - net work".**

Diagram network sedemikian itu, kemudian dibumbui dengan bahasa kwantitatifnja, tidak lain adalah jang disebut **"network — planning".**

3. network — planning.

3.1. Perdjandjian-2 :

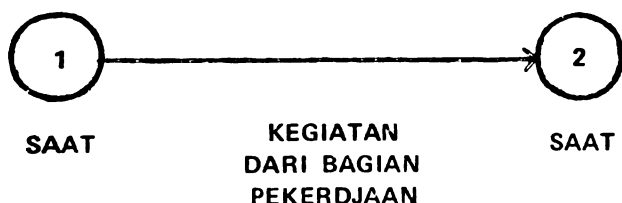
Untuk menggambarkan diagram network diperlukan perdjandjian2 sebagai berikut :

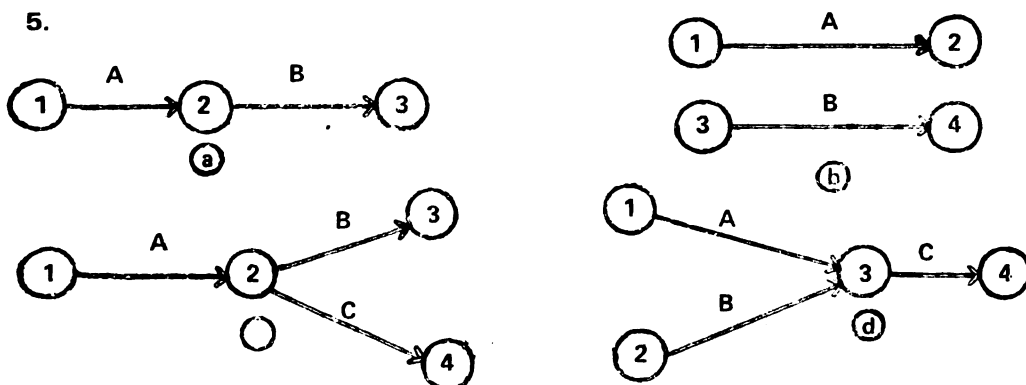
a. Setiap bagian - pekerdjaan digambarkan kegiatannja berupa anak — panah (gambar 4);

b. Masing2 bagian - pekerdjaan dibatasi ruang geraknja, jang diwudjudkan dalam interval-waktu dan saat2 jang membatasinja. Saat2 jang membatasi adalah : saat dimulai dan saat diachirinja kegiatan dari bagian - pekerdjaan jang bersangkutan.
Saat2 tersebut digambarkan dalam bentuk lingkaran. Dalam gambar 4 dapat dilihat :

Saat dimulai dinjatakan dengan Lingkaran 1,
Saat diachiri dinjatakan dengan Lingkaran 2.

c. Sesuai dengan rumus : w x s = Konstante, maka untuk setiap bagian - pekerdjaan tjukup dinjatakan dengan "waktu - rata2 (w_r) " jang diperlukan. Dengan waktu - rata-rata itu berarti telah mentjakup nilai dari sumber2 - kemampuan jang dibutuhkannja. Oleh karena, konstante jang dipakai dalam perhitungan tersebut merupakan perbendaharaan data2 praktis jang harus dikuasai.

GAMBAR 4.

d. Susunan logika dari fungsi - koordinasi, terutama menjangkut fungsi jang terikat pada segi ketatalaksanaan, dilukiskan dengan rangkaian anak2 panah sebagai berikut (gambar 5) :

GAMBAR 5.

Artinja :

Gb. 5,a : Kegiatan dari bagian - pekerdjaan A harus mendahului bagian - pekerdjaan B, artinja kegiatan dari bagian pekerdjaan B baru akan dapat dimulai apabila bagian - pekerdjaan A telah mengachiri kegiatannja (selesai).

Gb. 5,b : Kegiatan dari bagian - pekerdjaan A maupun bagian - pekerdjaan B dapat dilakukan setjara paralel, artinja kedua2-nja dapat dilaksanakan bersamaan tanpa jang satu harus mendahului atau menunggu jang lain.

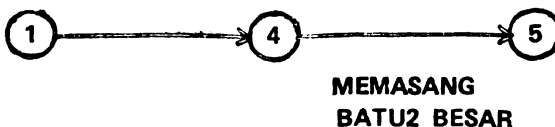
Gb. 5,c : Kegiatan dari bagian - pekerdjaan A harus mendahului kegiatan dari kedua bagian2 - pekerdjaan B maupun C, artinja bagian2 pekerdjaan B dan C masing2 belum akan dapat memulai dengan kegiatannja, sebelum kegiatan dari bagian2 - pekerdjaan A diachiri (selesai).

Gb. 5,d : Kegiatan dari bagian2 - pekerdjaan A maupun B harus mendahului bagian pekerdjaan C, artinja bagian - pekerdjaan C, belum akan dapat memulai kegiatannja sebelum bagian2 - pekerdjaan A dan B mengachiri kegiatan masing2, sedangkan kegiatan dari bagian2 - pekerdjaan A dan B dapat dilaksanakan setjara bersamaan.

57. Untuk lebih memperdjelas uraian2 terdahulu, diberikan tjontoh sebagai berikut. Sebagai tjontoh digambarkan susunan — logika dari suatu projek : upgrading djalan, termasuk saluran drainage-nja. Disini dapat diikuti urut2an kronologis dari proses penjusunannja, seperti disadjikan dalam gambar2 : 6.a, 6.b, 6.c, 6.d, 6.e, 6.f, 6.g, 6.h, 6.i, dan 6.j :

GAMBAR 6.a.

Dalam rangka projek tersebut, diantaranja diperlukan bagian - pekerdjaan meng - grader badan djalan jang berombak2, digambarkan : 1 - 4.

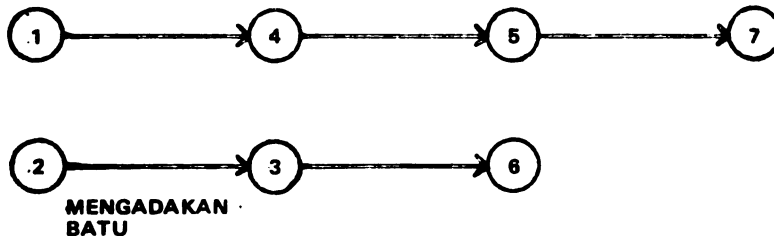
GAMBAR 6.b.

Setelah kegiatan meng - grader selesai, dimulai bagian pekerdjaan menjusun batu2 - besar, digambarkan : 4 - 5.

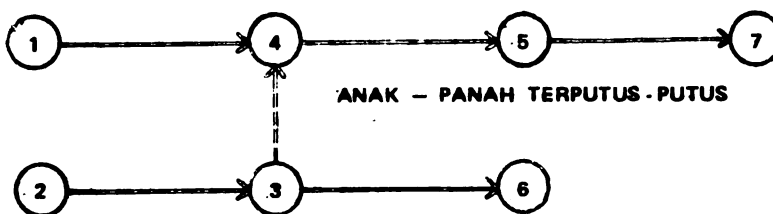
GAMBAR 6.c.

Setelah selesai dilakukan penjusunan batu2 - besar, selandjutnja dilakukan perataan / pemadatan dengan mesin - wals, digambarkan : 5 - 7.

GAMBAR 6.d.

Selain pekerdjaan disebut terdahulu, diperlukan pekerdjaan memetjah batu, jaitu untuk membuat beton — aspal (tjampuran aspal dengan petjahan batu). Kegiatan memetjah batu tidak ada hubungannja dengan kegiatan2 jang tersebut terdahulu, artinja tidak perlu mendahului atau menunggunja. Dengan demikian dapat digambarkan paralel terhadap kegiatan2 dari bagian2 - pekerdjaan meng - grader, menjusun batu besar dan meratakan / memadatkan dengan mesin wals ; kegiatan dari bagian - pekerdjaan memetjah batu digambarkan : 3 — 6.

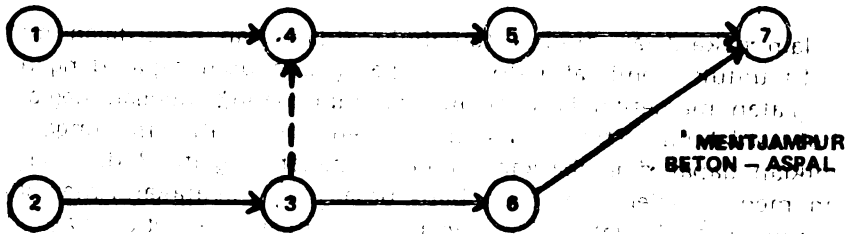
GAMBAR 6.e.

Untuk melaksanakan bagian - pekerdjaan memetjah batu, diperlukan tentunja kegiatan dari bagian - pekerdjaan pengadaan batu. Bagian - pekerdjaan pengadaan batu sudah barang tentu harus mendahului bagian - pekerdjaan memetjah batu, digambarkan : 2 — 3.

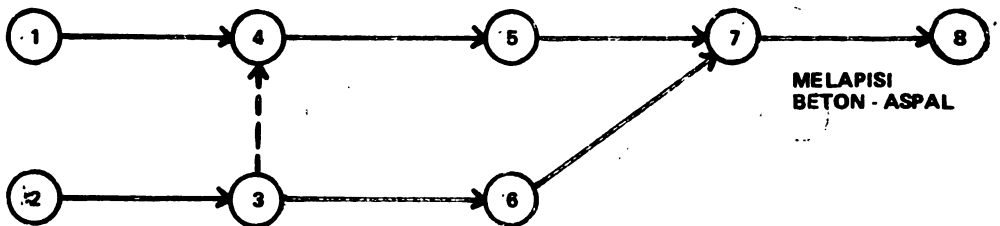
GAMBAR 6.f.

Selain bagian - pekerdjaan memetjah batu, bagian - pekerdjaan memasang batu2 besar djuga memerlukan kegiatan pengadaan batu terlebih dahulu. Untuk dapat menjatakan hal itu sekaligus diperlukan tjara sebagai berikut : saat diachirinja kegiatan dari bagian - pekerdjaan pengadaan batu, 3, dihubungkan dengan anak panah jang digambarkan terputus - putus, pada saat dimulainja kegiatan dari bagian - pekerdjaan memasang batu2 besar, 4.

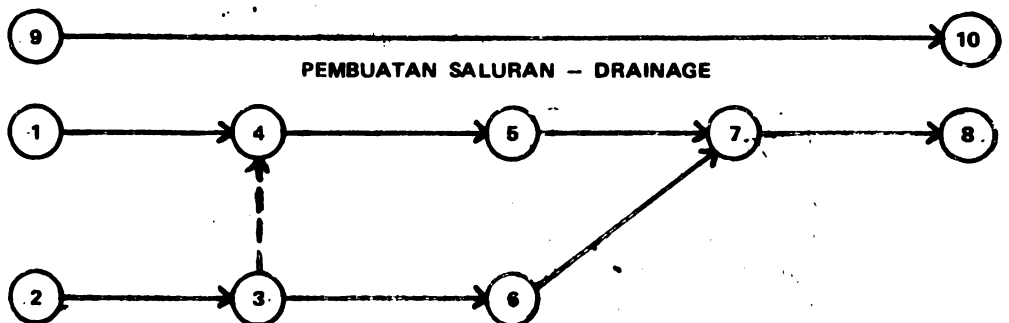
Pertanjaan : Apakah saat2 3 dan 4 tidak dapat disatukan sadja ?

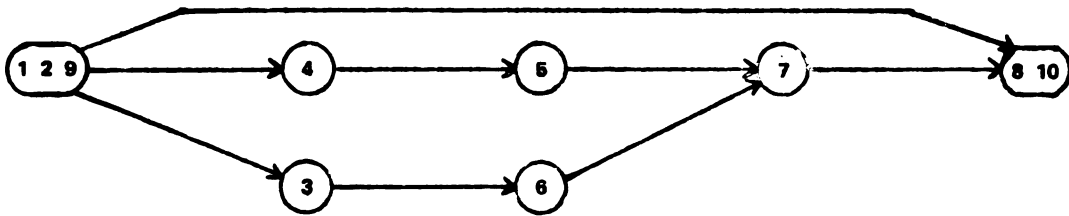
Djawab : Tidak boleh. Sebab, kalau demikian maka tidak hanja bagian-pekerdjaan memasang batu2 besar jang harus menunggu selesainja kegiatan2 - pengadaan batu dan meng - grader, akan tetapi

djuga bagian pekerdjaan memetjah batu. Sedangkan, sebagaimana ditegaskan diatas pelaksanaan daripada bagian - pekerdjaan memetjah batu tidak ada hubungan langsung dengan meng — grader.

GAMBAR 6.g.

Setelah selesainja kegiatan dari bagian - pekerdjaan memetjah batu, dapat dilakukan kegiatan mentjampur beton aspal, digambar : 6 — 7.

GAMBAR 6.h.

Setelah itu baru dilakukan bagian - pekerdjaan melapisi badan djalan dengan beton aspal. Bagian - pekerdjaan ini baru dapat dilaksanakan setelah selesainja kegiatan2 dari bagian2 - pekerdjaan meratakan / memadatkan dengan mesin wals dan mentjampur beton aspal, digambarkan : 7 — 8.

GAMBAR 6.i.

Dalam projek ini, selain dikerdjakan djalannja sendiri djuga pembuatan saluran drainagenja. Pelaksanaan daripada bagian - pekerdjaan pembuatan saluran - drainage tidak perlu saling menunggu ataupun mendahului pelaksanaan bagian-bagian - pekerdjaan lain jang disebutkan terdahulu, sehingga dapat digambarkan paralel, digambarkan : 9 — 10.

GAMBAR 6.j.

Penjelenggaraan projek tersebut sebenarnja berpedoman pada djangka waktu tertentu, jang telah ditetapkan dalam targetnja. Ini berarti, bahwa seluruh kegiatan projek dibatasi oleh titik — awal dan titik — achir tertentu. Dalam memenuhi perumusan tersebut, maka saat2 1, 2 dan 9 dapat disatukan dan dinjatakan sebagai titik achir.

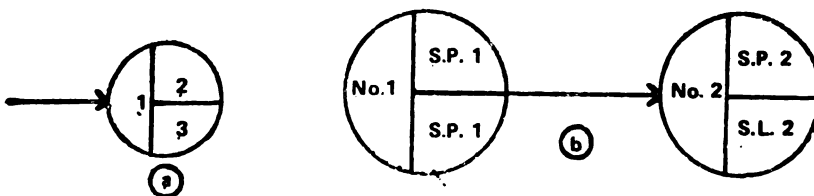
3.2. Perhitungan - perhitungan :

58. Dalam rangka pentjapaian target jang telah ditetapkan, masing2 bagian pekerdjaan harus memenuhi dua fungsi, hubungan antara fungsi ke - 1, jaitu jang terikat pada bidang permasalahannja, dengan fungsi ke - 2, jaitu jang terikat pada segi ketatalaksanaan, dapat diikuti pada :

Pertama : Rumus w x s = konstante

Kedua : Waktu rata2 w_r tersebut dibandingkan dengan interval - waktu jang tersedia dalam masing2 ruang - gerak.

Selisih waktu jang dimaksudkan dalam perbandingan tersebut dapat dihitung. Untuk itu perlu diutarakan terlebih dahulu simbol2 jang diperlukan, seperti terlihat dalam gambar 7.

GAMBAR 7.

Lingkaran jang menundjukkan saat itu dibagi kedalam tiga ruangan (gambar 7 (a)).
Ruang ke - 1 dipakai untuk menjebutkan nomor - urut dari saat jang bersangkutan.
Ruang ke - 2 untuk menjatakan "saat paling pagi" dapat dimulai / diachirinja kegiatan dari suatu bagian - pekerdjaan (gambar 7.b. : $S_{p.1.}$ dan $S_{p.2.}$)

Ruang ke - 3 untuk menjatakan "saat paling lambat" dapat dimulai / diachirinja kegiatan dari suatu bagian - pekerdjaan (gambar 7.c. : $S_{L.1.}$ dan $S_{L.2.}$).

59. Kalau waktu rata2 jang diperlukan untuk menjelesaikan kegiatan dari bagian - pekerdjaan jang bersangkutan itu diberi tanda w_r, maka diperoleh hubungan sebagai berikut :

Interval - waktu terbesar jang tersedia adalah : $S_{L.2.} - S_{p.1.}$:
jaitu interval - waktu, sebagai selisih antara saat paling pagi dapat dimulainja dan saat paling lambat dapat diachirinja kegiatan dari bagian - pekerdjaan tersebut, dan dapat dituliskan :

$$(S_{L.2} - S_{p.1}) = W_1$$

Interval - waktu W_1 dapat lebih besar, lebih ketjil atau sama dengan waktu-rata2 jang diperlukan oleh bagian - pekerdjaan tersebut untuk memenuhi fungsinja jang ke 1, dan dapat dituliskan :

$$W_1 - W_r = \Delta w$$

dimana Δw dapat mempunjai nilai positif, negatif atau sama dengan nol (adalah djarang, apabila dengan tidak disengadja didapat Δw sama dengan nol).

Apabila Δw = negatif, berarti waktu jang tersedia lebih ketjil daripada waktu jang dibutuhkan (terlambat).

Apabila Δw = positif, berarti waktu jang tersedia lebih besar daripada waktu jang dibutuhkan (kelebihan waktu).

60. Kedua persamaan tersebut dapat digabungkan mendjadi :

$$(S_{L.2.} - S_{p.1.}) - W_r - w = 0$$

61. Sudah barang tentu, agar supaja djangka waktu penjelesaian dari seluruh pekerdjaan projek, jang telah ditentukan dalam target, dapat dipenuhi, paling sedikit diusahakan Δw jang bernilai negatif mendjadi sama dengan nol.
Tjaranja jaitu dengan djalan menambah peralatan, tenaga kerdja, djam kerdja seharinja d.l.l., artinja memperpendek waktu - rata2.

Dengan berpegang pada sikat tersebut diatas, maka diperoleh hubungan matematis sebagai berikut :

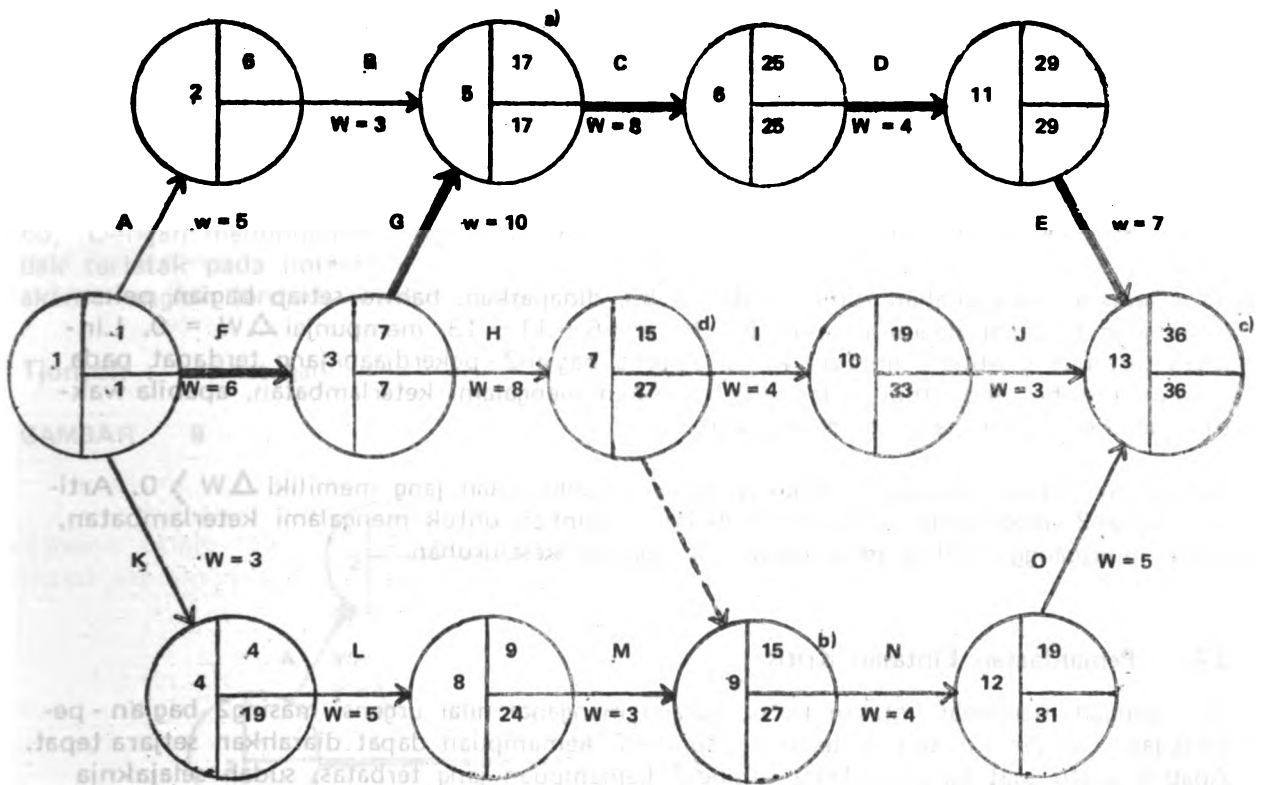
$$S_{L.2.} - S_{p.1.} - W_r \rangle 0$$

3.3. Lintasan Kritis :

62. Dengan menggunakan rumus pada No. 53, akan diperoleh sekelompok dari bagian2 - pekerdjaan jang memiliki $\Delta w = 0$ dan sekelompok bagian2 - pekerdjaan jang meliputi $\Delta w \rangle 0$

Kelompok pertama mentjakup bagian2 - pekerdjaan jang tidak boleh mengalami kelambatan sedikitpun didalam pelaksanaannja. Bagian2 - pekerdjaan tersebut terletak dalam **lintasan kritis.**

Tjontoh : (lihat gambar 8 dan Tabel 1).

GAMBAR 8.

TJATATAN :

Pertama : a). Kalau dari lintasan 1 — 2 — 5 didapat 9, sedang dari lintasan 1 — 3 — 5 didapat 17, maka diambil jang terbesar jaitu 17.
Memang kegiatan C baru bisa dimulai kalau selain B djuga G selesai.

b). Kalau dari lintasan 1 — 4 — 8 — 9 sebenarnja didapat angka 12, akan tetapi karena dari lintasan 1 — 3 — 7 didapatkan angka 15, maka S_p untuk saat 9 dituliskan angka 15. Oleh karena kegiatan N baru bisa dimulai setelah kegiatan M dan H berachir.

c). Dari lintasan 1 — 3 — 5 — 6 — 13 didapatkan angka 36, dari lintasan 1 — 3 — 7 — 10 — 13 didapatkan 22 dan dari lintasan 1 — 4 — 8 — 12 — 13 didapatkan 24, maka untuk S_p dari titik achir diambil angka terbesar, jaitu 36. Artinja waktu penjelesaian dari keseluruhan projek paling pagi adalah pada hari ke 36.

Waktu rata2 jang terdapat dalam tabel 1, dipergunakan dalam perhitungan2, berdasarkan susunan logika seperti terdapat dalam gambar 8. Dalam tjontoh ini, djangka waktu antara titik awal dengan titik achir tidak ditentukan begitu sadja, setahun, sebulan atau jang lain, akan tetapi dihitung sesuai dengan pengaturan, bahwa W terketjil adalah sama dengan nol, (no. 53) jaitu apabila S_L pada titik achir ditentukan sama dengan S_p nja titik achir itu. Sedangkan nilai S_p tersebut diperoleh dari pendjumlahan masing2 bagian - pekerdjaan, dan jang diambil adalah djangka waktu terpandjang diantara sekian banjak lintasan itu.

Jaitu misalnja :

Melalui lintasan	1 — 2 — 5 — 6 — 11 — 13	didapat S_p	=	36 ;
Melalui lintasan	1 — 3 — 7 — 10 — 13	didapat S_p	=	22 ;
Melalui lintasan	1 — 4 — 8 — 9 — 12 — 13	didapat S_p	=	24 ;

Djadi seluruh kegiatan projek paling pagi dapat diachiri pada hari ke 36.

Kemudian, saat paling lambat (S_L) untuk titik achir ditentukan sama dengan S_p nja, dan seterusnja dihitung setjara mundur, hingga didapat angka2 S_L untuk masing2 saat, seperti terdapat dalam gambar.

63. Dengan menggunakan rumus pada no. 53, didapatkan, bahwa setiap bagian pekerdjaan jang terdapat dalam lintasan 1 — 3 — 5 — 6 — 11 — 13, mempunjai $\Delta W = 0$. Lintasan tersebut disebut : lintasan kritis. Artinja bagian2 - pekerdjaan jang terdapat pada lintasan tersebut sedikitpun tidak diperbolehkan mengalami keterlambatan, apabila waktu selesainja projek harus dipertahankan.

Sedangkan lintasan lainnja, mentjakup bagian2 - pekerdjaan jang memiliki $\Delta W > 0$. Artinja, bagian2 - pekerdjaan tersebut masih dimungkinkan untuk mengalami keterlambatan, tanpa mengganggu waktu penjelesaian dari projek keseluruhan.

3.4. Pemanfaatan Lintasan Kritis :

64. Dengan mengenal lintasan kritis, berarti mengenal nilai urgensi masing2 bagian - pekerdjaan. Dengan ini alokasi terhadap sumber2 kemampuan dapat diarahkan setjara tepat. Apabila suatu saat hanja tersedia sumber2 kemampuan jang terbatas, sudah selajaknja untuk mengarahkan terlebih dahulu pada pemenuhan kebutuhan bagi bagian2 - pekerdjaan jang terletak pada lintasan kritis. Sedangkan jang lainnja, dengan penuh kesadaran dapat ditunda terlebih dahulu sebab terlambatpun tidak mempengaruhi waktu penjelesaian keseluruhan dari projek.

Selain daripada itu, bagian2 - pekerdjaan jang tidak terletak pada lintasan kritis memiliki sedjumlah potensi jang idle dalam sumber2 kemampuannja. Sudah selajaknja, apabila sedjumlah potensi jang idle tersebut lebih baik dipindahkan penggunaannja pada bagian-2 pekerdjaan jang berada pada lintasan kritis, dengan maksud lebih mengamankan. Bahkan, dengan demikian sebenarnja akan berarti memperpendek waktu jang diperlukan pada lintasan kritis, ini berarti pula akan memperpendek djangka waktu penjelesaian keseluruhan dari projek.

65. Memang, memindahkan sedjumlah potensi jang idle dari lintasan jang tidak kritis kelintasan jang kritis adalah suatu tjara untuk memperpendek djangka waktu penjelesaian keseluruhan dari projek.

Dengan ini akan djelas pula bahwa usaha2 untuk memperpendek djangka waktu penjelesaian dari projek, tidak selalu perlu dibarengi dengan penambahan ekstra sumber2 kemampuan, tetapi tjukup dengan memindahkan potensi2 jang idle dari lintasan jang tidak kritis kelintasan jang kritis.

Tjontoh :

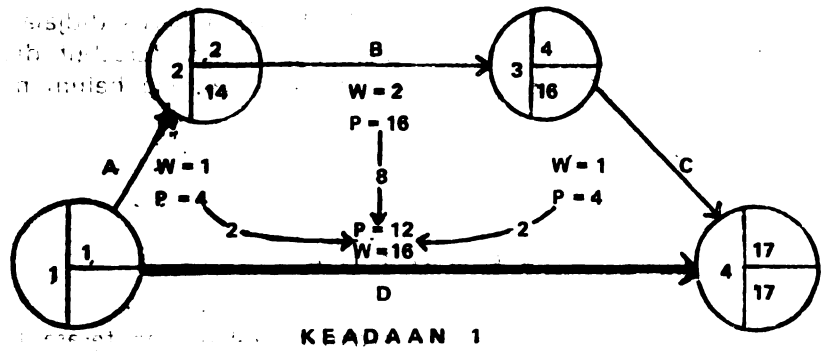
Suatu projek besar jang diselenggarakan dengan menggunakan sebanjak kira2 1.100 kontraktor. Dengan tjara2 konvensionil, projek tersebut diperkirakan akan selesai dalam djangka waktu 5 tahun.

Menurut pengamatan statistik sampai sekarang ini, umumnja 20% dari djumlah bagian2 pekerdjaan itu terletak pada lintasan kritis. Djadi dalam hal ini sekitar 220 kontraktor menguasai bagian2 - pekerdjaan jang sifatnja kritis.

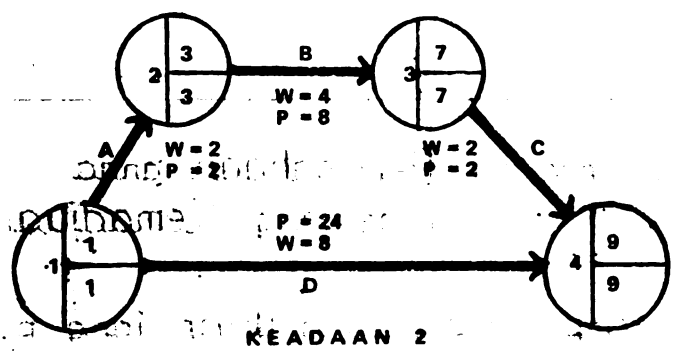
Kalau kepada setiap kontraktor, jang menguasai lintasan kritis tersebut dimintakan untuk memperpendek djangka waktu penjelesaian kontraknja dengan 3,5 hari sadja, ini berarti akan mendapatkan keuntungan berupa perpendekan waktu penjelesaian projek sebanjak : 220 x 3,5 = 770 hari. Djadi djangka waktu penjelesaian keseluruhan projek dapat ditekan dengan lebih dari dua tahun, artinja dari 5 mendjadi 3 tahun. Ini adalah kurang lebih tjontoh jang dialami pada pembuatan roket - polaris USA.

66. Dengan memindahkan sedjumlah potensi jang idle dari bagian2 pekerdjaan jang tidak terletak pada lintasan kritis ke-bagian2 pekerdjaan jang terletak pada lintasan kritis akan mungkin terdjadi bahwa lintasan jang tadinja tidak kritis lalu mendjadi kritis pula.

Tjontoh : (lihat gambar).

GAMBAR 9

KEADAAN 1

p = djumlah pekerdja

w = waktu jang diperlukan untuk menjelesaikan bagian - pekerdjaan jang bersangkutan

KEADAAN 2

Pada keadaan 1 : Lintasan 1 — 2 — 3 — 4 adalah tidak kritis, jang kritis adalah bagian pekerdjaan 1 – 4.

Pada keadaan 2 : Dari lintasan jang tidak kritis dipindahkan sedjumlah tenaga kerdja, sebagaimana terlihat menurut arah daripada anak panah.
Dengan tjara demikian itu, maka keseluruhan bagian pekerdjaan mendjadi kritis. Akan tetapi djangka waktu penjelesaian keseluruhan dari projek dapat ditekan dari 16 mendjadi 8 hari. Dari kedua kemungkinan pelaksanaan tersebut, selandjutnja dapat diperbandingkan untung ruginja.

3.5. Segi-segi jang menguntungkan dalam penggunaan Network Planning :

67. Dari tjontoh2 sebelumnja dapat ditarik kesimpulan mengenai keuntungan2 jang dapat diperoleh, dengan menggunakan network planning tersebut, jaitu :

Setjara langsung :

a. Dapat mengarahkan penggunaan sumber2 - kemampuan setjara tepat dan effisien ;

b. Waktu penjelesaian keseluruhan dari projek dapat diperhitungkan dengan lebih seksama ;

c. Memperoleh gambaran jang djelas dan permanen, dalam usaha mengendalikan keseluruhan bagian2 - pekerdjaan, baik jang menjangkut penggunaan sumber2 - kemampuan maupun waktu penjelesaian projek jang telah ditetapkan dalam target.

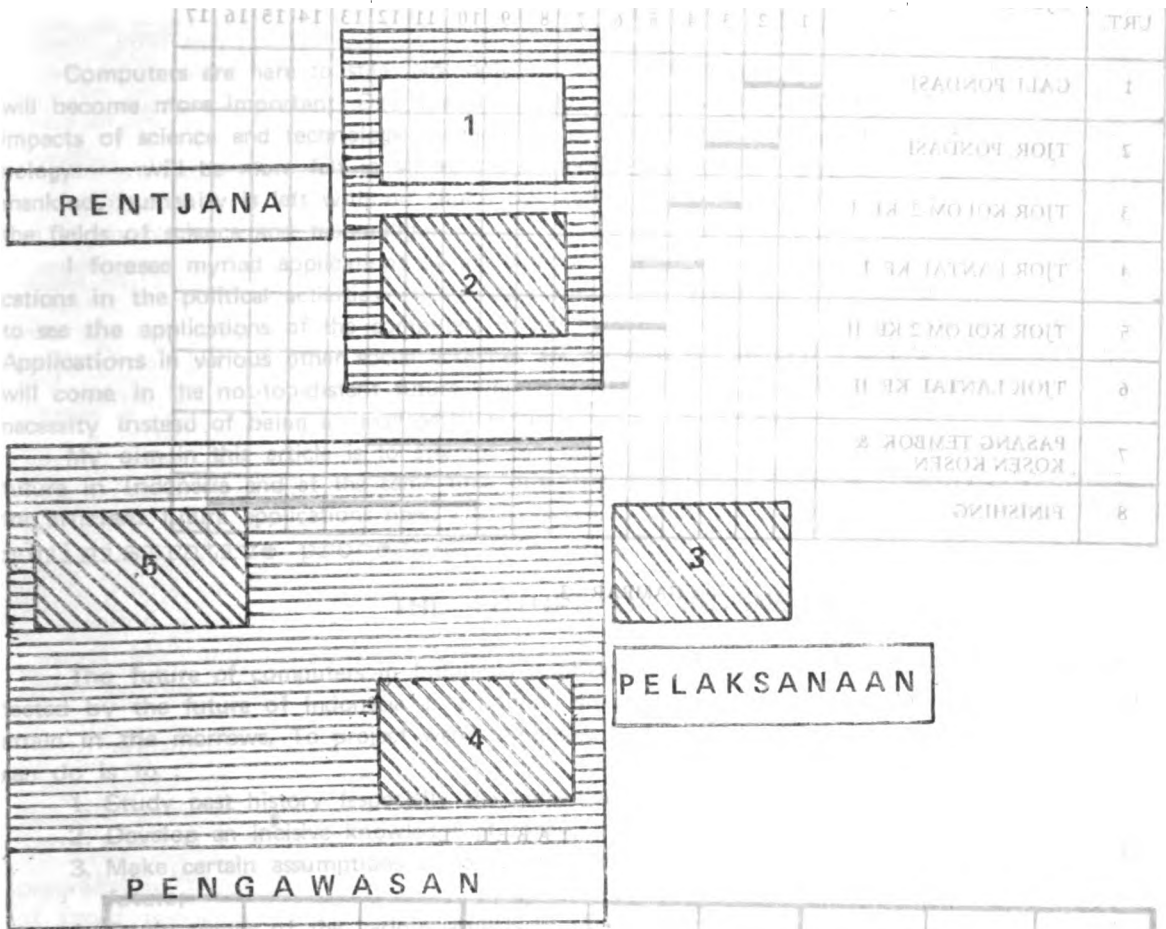
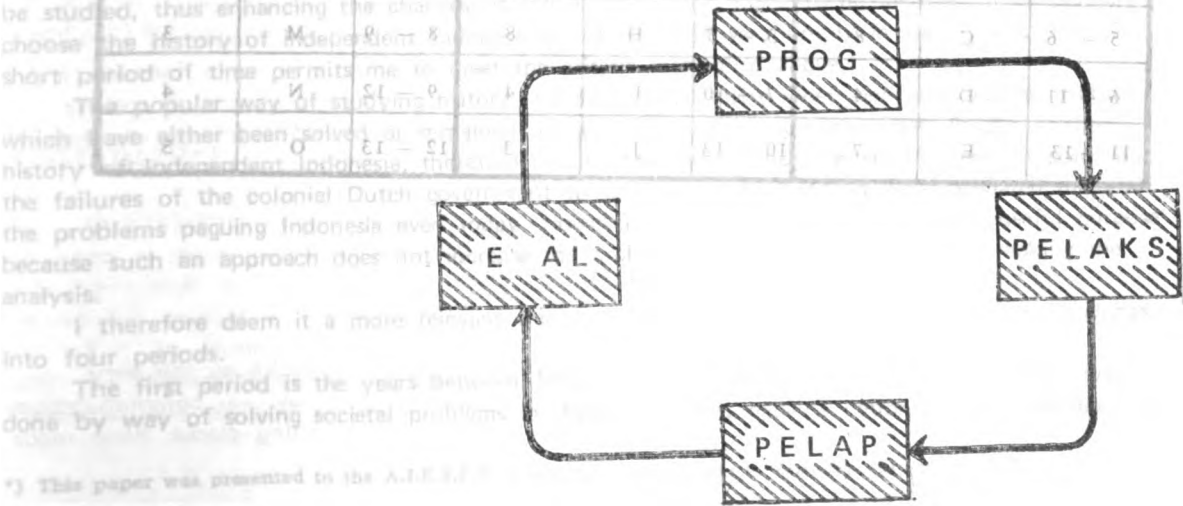
Setjara tidak langsung :

a. Membiasakan untuk bekerdja lebih terperintji dan tegas ;

b. Pembinaan dalam perbendaharaan data2 praktis terpaksa harus didjalankan.
(Meskipun sebenarnja, tanpa network — planningpun hal2 tersebut diatas sudah seharusnja didjalankan, tetapi njatanja tanpa network - planning belum merasa terpaksa).

P E N U T U P

Kepada para pembatja jang budiman, apabila terdapat hal-hal jang terasa kurang wadjar atau logis, mohon sudi untuk menjampaikan kritik-kritik. Untuk itu semua diutjapkan banjak terima kasih.

GAMBAR 1 : RENTJANA - PENGAWASAN - PELAKSANAAN

No. URT.	DJENIS PEKERDJAAN	DJADWAL WAKTU PELAKSANAAN MINGGU KE –																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	GALI PONDASI	—	—															
2	TJOR PONDASI		—	—														
3	TJOR KOLOM-2 KE I			—	—													
4	TJOR LANTAI KE I				—	—												
5	TJOR KOLOM-2 KE II					—	—											
6	TJOR LANTAI KE II						—	—	—									
7	PASANG TEMBOK & KOSEN-KOSEN							—	—	—	—	—	—					
8	FINISHING										—	—	—	—	—	—	—	

GAMBAR 3

TABEL 1

Nomor Identitas	Bagian pekerdjaan	Waktu rata2 jang dibutuhkan	Nomor Identitas	Bagian pekerdjaan	Waktu rata2 jang dibutuhkan	Nomor Identitas	Bagian pekerdjaan	Waktu rata2 jang dibutuhkan
1 – 2	A	5	1 – 3	F	6	1 – 4	K	3
2 – 5	B	3	3 – 5	G	10	4 – 8	L	5
5 – 6	C	8	3 – 7	H	8	8 – 9	M	3
6 – 11	D	4	7 – 10	I	4	9 – 12	N	4
11 – 13	E	7	10 – 13	J	3	12 – 13	O	5

THE FUTURE OF COMPUTERS IN INDONESIA

By : Dr S.P. Siagian

INTRODUCTION

Computers are here to stay. Not only are they here to stay but their role in modern life will become more important. One does not need a crystalball to enable him to predict that the impacts of science and technology — and the computers is a "brain child" of science and technology — will be more felt in all aspects of modern societies. Indeed, for the very survival of mankind, humanity is left with no choice but making fuller utilization of the advances made in the fields of science and technology.

I foresee myriad applications of the computer technology in Indonesia in the future. Applications in the political activities are one. It should be relatively simple for any one to see the applications of the computers in the business – economic sphere with all its ramifications. Applications in various other social activities are certainly not beyond impossibility. Infact a time will come in the not-too-distant future when the utilization of computers will become an absolute necessity instead of being a "managerial luxury".

My aim in this article is to attempt to indicate the various applications of computers in the future in Indonesia and at the same time urge interested parties to make the necessary preparations for efficient future applications now. Applications in the various aspects of administrative processes are another.

THE FUTURE OF INDONESIA

The future of computers in Indonesia is obviously inseparable from and will be greatly affected by the future of Indonesia as a nation. No ordinary mortal can foretell precisely what will attain in the morrows. To project waht tomorrow might have in store for society the most one can do is to :

1. Study past history (especially the immediate past);
2. Develop an incisive knowledge of today's "reality world";
3. Make certain assumptions as to variables which will influence the course of events in the future;
4. Study trends of the various aspects of societal life;
5. Make an educated guess as to what tomorrow might bring.

IMMEDIATE PAST HISTORY

History is nothing but a link in the chain of the continuum of time. In studying history one usually, deliberately, chooses a point in time in order to limit the number of chain of events to be studied, thus enhancing the chances of the analysis being made to be incisive. In deliberately choose the history of independent Indonesia to be analyzed very briefly in this article. This short period of time permits me to meet the criteria mentioned above.

The popular way of studying hsitory, I believe, particularly when one analyses the problems which have either been solved or remained unsolved, is by finding scape goats. Studying the history of Independent Indonesia, therefore, would have been much simpler if I merely point out the failures of the colonial Dutch government to take steps which would have alleviated many of the problems paguing Indonesia even today. However, to do so will not severe any useful purpose because such an approach does not increase the problem=solving ability of the one making the analysis.

I therefore deem it a more relevant thing to categorize the history of independent Indonesia into four periods.

The first period is the years between 1945 and 1949. Understandably, nothing much was done by way of solving societal problems in these four years because national capabilities, resources

*) This paper was presented to the A.I.E.S.E.C. Computer Seminar held in Djakarta, July 26 — 28 1971.

and potentials were mobilized to reach the then sole national objective, namely : to win the war of independence. That goal was reached when the Netherlands transferred all authorities to the Indone - sians by recognizing Indonesia as an independent and sovereign state. The attainment of that goal proved at least one thing, i.e. the Indonesians can really reach whatever objective it determines to be reached provided salient features of national cooperation are fully brought to bear.

The second period of independent Indonesia covered the years between 1950 and 1959. Those years were perhaps the most wasted years since Indonesian nation became a reality because it was during those years that Indonesia's societal elites were engaged in fruitless experimentation with parliamentary democracy dragging with them the whole society in the process.

In this era of strange socio–political and cultural developments, maintaining one's "indi - genous traits" seems to be as important, it not more so, than jumping at conclusions that "the grass is greener on the other side of the fence". The last thing a nation should do is to waste time, resources and energy in trying to copy and adopt a way of life from somewhere else forgetting one's own ecology. This is not to say that a democratic way of life is an un-desirable trait. This is to say, however, that the most suitable form of democracy for any par-ticular nation is that which takes into account timehonoured mores, principles and norms which permeate in the nation. Indonesia's experience in the years between 1950 and 1959 proved that much remains to be done before the Indonesian polity reaches political maturity.

The third period of independent Indonesia covered the years between 1959–1966. At the risk of being accused of trying to find a scapegoat, I consider those seven years as a period of time when Sukarno and his proteges were engaged in Machiavellian statesmanship as manifes-ted by dangerous brinkmanship in foreign affairs while domestically enmassing powers in the hands of very few handpicked leitenants. Approaches to the administration of the affairs of the State were primarily based on an erroneous image building as were seen in prestige projects, compartmentations of society into artificial groupings, arbitrary world division into "old forces" and newly emerging forces" and completely disregarding socio-economic and administrative deve-lopments.

What should have been a suitable time to initiate development through formulation of realistic national development policies was wasted in harnessing national power for abusive pur-poses. An analysis of this period indicates that paternalistic type of national leadership did not bring the nation closer to its showed objective, namely the bringing about of a just and pros-perous society. Hence, it has a very important lesson to be learned by present and future leaders of society.

The fourth period is the present one marked by the advent of the New Order government. Objectivity dictates the following observations during this period :

1. In the political field, serious efforts are made to abide by the principles of the "Pantjasila democracy" –– democracy Indonesian style if you pelase –– namely a democratic way of,life deemed most suited to the nation.
2. In socio-economic field, the realistic –– albeit imperfect –– five year development plan becomes the most important indicator of the serious intent, decision, commitment and actions on the part of the government in bringing about the long-awaited development.
3. In the administrative field, one has only study the various achievements of various agencies such as the National Institute of Administration –– whose task it is to forment and carry out administrative development activities to see that the administrative elite of society view administration as an indispensable tool in increasing the pace of socio-economic develop - ment.

TODAY'S REALITY WORLD

In this spack oftime in history, no nation is an island to itself. Thanks to the very fast means of transportation –– and they grow faster by each passing day –– communications through satelites, common markets, international organizations as daily meeting places, have made

today's world so small and its nation so independent on each other that isolation has become impractical, even almost impossible.

This does not mean that nations in the world should forget about their national unique characteristics. It does mean, however, that in the process of development a nation does not have to make similar mistakes that others have made because such mistakes can be easily learned from those who have made them. In addition, it does mean that progresses achieved elsewhere can be easily copied in so far as the progresses will help that particular nation to increase its pace of societal development. One of the best examples is break-throughs in the computer technology.

ASSUMPTIONS.

To be sure, assumptions made about the future are "coloured" by one's knowledge about and interpretations of today's events and reality. As for as Indonesia is concerned, therefore, one can foresee a most bright future assuming :

1. That political stability that now attains will be maintained. With maintained stability, the future can be a period of accelerated political growth to the extent that the Indonesians will play their assigned roles as responsible and enlightened citizens.

2. That socio-economic development will succeed in narrowing the gap between the haves and the haves not. A just and prosperous society. While it means different things to different people, to me simply means that every member of society will be more capable to fulfill his needs. In other words a just and prosperous society will make it possible for everybody to meet his needs easier then than now Stated differently, it means that although there will always be a gap between the haves and the haves not, the gap is a tolerable one.

It might be useful to throw an apessimistic note here however. No matter how successful we are in bringing about balanced development in the country, fighting the war against poverty will still remain our main task for years to come and that war will tax the minds of the very best among us as well as our national resources.

For example, despite serious efforts of the government to implement population control prggrammes, Indonesia's population will continue to grow at an alarming rate. Implications of rapid population growth are numerous, covering such fields as health services and facilities, schools, housing, urbanization, employment opportunities, and administration.

3. The peace and order will prevail domestically, This is an extremely important field because prosperity can be a less–than–desirable thing if in the midst of prosperity bandits, gangsters, and other "underworld elements" run in rempant.

4. That there is no disasters caused by wars — either conventional or otherwise — in the Southeast Asia region in particular and int the world in general.

5. That Indonesia profit appreciably from the advances made elsewhere in the field of science and technology and use those advances to fasten the pace of a balanced development in the country.

OBSERVABLE TRENDS.

In projecting what the future might hold in store for, the Indonesian society, one has to keep a sharp eye on trends as indicated by pointers in society. Admittedly, such a projection will be biased by the kinds of assumption made. To me, at least, the following observable trend are evident :

1. In Indonesia, both as a nation and as a state, seems to be determined to maintain the political stability that has been brought about by the New Order government. Furthermore, the political trends seem to indicate — and the results of the last general election

are the best indicator –– that political modernity will prevail in society.

2. Observing how serious Indonesia's technocrats are in performing their prescribed roles and responsibilities, especially the economists whose primary responsibility is to draw up the present and, presumably, future development plans, one has every reason the believe that Indonesia will see a future of fast economic growth as indicated by modern farming tech - niques, increase in exportable goods, industrialization, aboundant natural resources and sufficient manpower supply.

Such economic optimism can also be based on such facts as the doubling up of the target of acceptors of borth control in Indonesia for the period of 1969–1974 from the originally projected target of three million set up in 1969 to six million set up in 1971 due mainly to the enthusiastic acceptance of family planning by mothers and the dedication of the family planning workers. Such effective program will certainly lessen the impact of the alarming rate of population growth.

Furthermore, continously increasing flow of foreign capital is another basis for such optimism. Increasing flow of foreign capitals will hopefully increase indigeous entrepeneurship due to severe competitions that will certainly ensue. Moreover, and lot less significantly, serious efforts on the part of the government to improve Indonesia's administrative infrastruc - ture through continous and systematic administrative development through reforms, better functional and horizontal coordination, better equipment, higher renumerations, etc., all indicate a foreseeable faster rate of of economic growth in Indonesia.

3. A consequence of rapid economic growth will be better health conditions of the citizenry, higher living standards of the common people, better school facilities/to satisfy both meterial and non-material needs.

4. If present administrative development activities continue, and there is every reason the believe that they will, one can foresee government apparatus which are more capable of playing their various roles be it as initiators, stabilizers, pioneers and catalists of development. The offshot will be seen in a development–committed public bureaucracy whose only ambition will be to serve the polity in the most efficient and efficacious manner.

Such optimistic trands should not make us forget about tomorrows problems, however, Probelms which most certainly will beset tomorrow's Indonesia are :

1. Population explosion, despite efforts in family planning and birth control programs with its ensuing results in shortages of food supply, housing, schools, health faci - lities, education facilities, recreation facilities and employment opportunities.

2. Food supply, which connotes not merely quantitative considerations such as food composition, caloric and protein intake, eating habits, etc.

3. Continued existence of gap between the haves and the haves not.

4. Growing bigness and complexity of tomorrow's organizations, public, business and social. This is perhaps more of a challenge than a problem but it is worth nothing.

5. Population of the environment –– air, water, supply, and the beaches –– due to industrialization.

6. Communist infiltration from without and subversion from within. Within the framework of "world domination objective" of international communism, communistic elements at home and their peers abroad will certainly not remain silent.

7. Increasing scarcity of resources to be utilized in attaining national objectives.

8. Possible dilutement of indigenous Indonesian culture by so-called "modern cultures" such as the "hippie culture", which might disintegrate close-knitness of family communality which has been a strength in the Indonesian culture.

9. Brain–drain –– domestically and internationally –– which might jeopardize the contributions of the academic elite to national development.

10. Social desintegration as a result of demands posed by the future "now generations" who, ironically, will become dissatisfied because of the irrelevant education they will have obtained to the demands of development.

How pleasant it would have been not to point out these problems, but failing to do so will defeat the purpose of this paper.

/better employment opportunities, and higher capabilities

THE FUTURE OF COMPUTERS IN INDONESIA

We have just noted 10 very serious problems which Indonesia is likely to face in the future. Those problems are not unsolvable provided whose task it is to solve them now — or will solve them in the future — take certain steps now by way of preparation.

The problems are solveable thanks to scientific and technological breakthroughs which present and future problem–solvers can use, especially thanks to the advancements made in the computer technology.

One should hasten, however, to discard any erroneous nation about the computer. The computer, while it is an electronic wizard, is not magical It is not a modern "lamp of Aladdin" that, by rubbing, will produce everything that one asks for The computer is not, and never will be, a panacea for all the ills of society The computer is nothing but a tool. **It is nothing but a very fast, expensive but dumb – tool.**

Because the computer is a very fast tool, it can :

1. Process your data at a lightning speed;
2. Analyze massive amount of data very quickly;
3. Store your massive amount of data for very little space;
4. Interpret your data the way you like tham interpreted provided you give proper instructions for it to follow :
5. Transform the data to become usable information;
6. Transmit your information from storage to you as user of the data in your decision – making function

In short it can manipulate your data in such a way that they become up–to–date, valid, reliable and relevant information which you as administrator can use to assist you to become an informed decision–maker.

Because the computer is a very expensive tool, one must see to it that the computer is efficiently used. For a computer to be efficiently used, it must be used 24 hours a day, seven days a week. To find works to be done by the computer for 24 hours a day every day of the week is obviously a very difficult job And so it is.

Today information-handling is a very specialized profession. The reason being that now face what is commonly known as the "information explosion". The problem of today's managers — and it certainly will beset tomorrow's managers as well — as fas as finding works for the computer is concerned covers the following very advanced level of skill :

1. To know what are the information needs of an organization.
2. To know exactly information sources which are available to him (manager).
3. To know what information system does prevail in the organization.
4. To be informed about the information system that is needed by the decision–makers in the organization so as to make them better decision–makers.
5. Data collection.
6. Method of data processing
7. Method of data analysis and interpretation
8. Method of data Storage
9. Method of Data retrieval.
10. Method of data transmissioon.

In short, both today's and tomorrow's managers must known what the computer can do for him in processing, analyzing, storing and retrieving as well as transmitting data to him so that he have the right information in the right quality, and quality at the right time that in turn will enable him to make the right decision.

Very advanced skill in computer utilization requires very careful in the capability of the computer, the kind that fits and organization needs best, its costs, savings to be realized, applications to be brought about and personnel needed to run it

In other words, one should not rush to buy — or even rent — a computer without first knowing thoroughly as to the advantages to be gained by having such an expensive tool.

A word on the computer being a dumb tool. In the computer worlds, the most widely used acronym is "GIGO", an abbreviation for "Garbage In Garbage Out". The acronym clrearly shows that the computer can do nothing more than what you "tell" it to do. While it is important to know what the computer can do, just as important is to know what the computer can not do.

In this connexion, one should note the difference between information and data. They are discrete phenomena and their difference is crucial. Data can be described as meaning alpha-numerics; in other words, symbols. The computer is deal for storage and manipulation of data. As we have already seen, the computer processes data very rapidly, stores it efficiently, works with it beatifully. But it cannot give out information.

Information, on the other hand, might be defined as the meaning attributed to data. It is not within the computer, but comes form the manipulation of data outside the computer itself. In this respect, the computer is certainly neither "a thinker" nor is it a "decision-makers". It is merely a data processor. In short, data are the raw materials which need to be processed further and the finished product of the processing is information.

THE COMPUTER AS A DECISION-MAKING TOOL.

By themselves, data are of no value to management. They become of value to management only when thay are processed — either manually, mechanically or electronically — so as to become information which can be used for :

1. Organizational goal determination,
2. Mission formulation
3. Policy decision,
4. Informed execution,
5. Objective and speedy evaluation,
7. Increased efficiency.

The inportance of information in assisting management to be informed decision-makers cannot be overemphasized. The reason being that with the right information in the right quality and quantity at the right time, we can minimize the role on intuition, value judgement and rule-of-thumb approach in the decision-making process.

In the administrative world of tomorrow, information and decision-making must be quantifiable. Such quantification is made simple and easy through the use of the computer.

Bearing in mind that the quality of a person as a manager is judged not by his operational skill, but rather on his decision-making skill as a measure of administrative productivity. let us examine briefly certain applications of the computer in the world of tomorrow in Indonesia.

It is indeed impossible to imagine any sphere of societal activity where the computer cannot be of immesurable assistance. The government — including the military, business enterprises and social organizations can and will utilize the computers in various applications.

APPLICATION IN GOVERNMENT

Indonesia as a developing nation will certianly continue its developmental programs. It has been appointed out earlier that for a nation to attain its predetermined objective efficiently and efficaciously, efforts must be made to bring about that is commonly known as balanced

development. Balanced development simply means developmental efforts which encompas all aspects of societal life, namely : the political, economic, socio–cultural and administrative as–pects, thus increasing the capability of the policy to alter its environs.

This being the case, I foress various applications of the computer in carrying out governmental activities in the future. I calssify governmental activities into (1) regulatory, (2) economic, (3) socio-cultural, (4) defense, and (5) administrative fucntions.

Regulatory (Political) Function. For the purpose of this paper I use regulatory function and political function interchangeably. One aspect of such function is the bolding of a general election. The Government will certainly use the computer in the processing data such as :

1. The number of Indonesian citizens who are eligible to vote during elections;
2. Age distribution of the population;
3. Geographical distribtuion of the population;
4. Sex classifications of the population;
5. Education of the population;
6; Tallying of election results, etc.

For a huge country such as Indonesia big savings can be realized by using the computer for such purposes.

In the field of public administration and development administration, the following areas of computerization are among the most obvious and necessary ones :

1. Levying and colletion taxes : land, corporation, personal income and property taxes.
2. Inventory control.
3. Standardization of office equipment, government–owned vehicles (on land, at sea and in the air).
4. Billings of customers by public utilities corporations such as water bills, electric bills, gas bills, etc.
5. Payroll of the public servants.
6. Research and Development in devising systems and procedures, O & M studies, Management Information system, etc.

Economic Function. Application of the computer in the economic field are obviously myriad. For one thing the computer will be necessary in drawing up developmental plans. It has been appropriately said that to formulate a plan without obtaining data through research will be just like a fortune–teller who predicts what is going to happen tomowwor. Realistic programs/projects can be drawn up with the said of the computerized information system, control can be conducted more effectively. Executors will become executors if they are given the information on how well (or how badly) they are performing their assigned jobs. Evaluation of completed tasks –– or completed phases of certain tasks –– will be facilitated by the computer.

Another example of the application of the computer in performing the economic function of the government can be seen in the various usages of the computers by public enterprises. The publicly–owned enterprises will find applications of the computer in :

1. inventory control,
2. exploration of new natural resources to be exploited,
3. Production control,
4. market analysis,
5. product diversification,
6. accounting,
7. personnel payroll, etc.

Similarly, government–owned banks will find numerous applications of the computer as monetary institutions of state.

Socio–cultural Function. In the socio-cultural field, the computer will certainly play a vital role in processing, analyzing, and storing massive data of numerous kinds. For example :

1. Data on the number of school population which will ne indispensable in planning educational programs, school buildings needed, quantity, quality and kinds of teachers wanted ;
2. Data on the needed budget to finance "human investment of the "knowledge industries", etc. :
3. Data on the population in general which are needed to draw up health programs that will tell the government how many new hospitals are needed where, quantity, quality and fields of specializations of medical docters, nurses, midwives and other hospital personnel needed ;
4. Population data as they relate to occupational classifications and employment opportunities which are needed for policy decisions on manpower planning, training needs, etc.

Defense Security Function. As far as the administrative processes are concerned, military organizations are not too dissimilar with other non–military organizations. Modern organizations, including military ones, undergo the following processes of :

1. Goal determination,
2. Mission enunciation,
3. Policy formulation,
4. Major decision–making,
5. Execution which includes planning, organizing, motivating, controlling,
6. Evaluation of Results,
7. Development of a feedback system.

Furthermore, all modern organizations need a Management Information System (MIS) that includes such aspects as :

1. Goal determination,
2. Mission enunciation,
3. Policy formulation,
4. Decision–making,
5. Identification of Information needs,
6. Identification of Information sources,
7. Identification of information system,
8. Information–handling that includes :
   a. Data collection,
   b. Data processing,
   c. Data analysis and interpretation,
   d. Data storage,
   e. Data retrieval,
   f. Data transmission,
   g. Data utilization for decision–making.

Admittedly, if one considers the importance of the role of the military in the Indone–sian society, not merely as an instrument of maintaining peace and secutity, but also as ca–talists of national development, one is likely to conclude that applications of the computer in military administration –– as the defense arm of the government –– are sine qua non.

Even for purely military purposes, the computers are indispensable in determining war strategies and tactics, as a tool of military leaders for military analysis so as to enable them to have a proper knowledge of their own as well as the enemy's strength. In modern warfare, the computer will be indispensable in rocket leaunchings which require extreme precision as far as timing, speed, accuracy and direction are concerned. The computers are also indispensable for logistics management, financial, and personnel maangement, inventory control and payroll.

Furhtermore, in this area of nuclear, biological and atomic warfare, the computer is a must as a tool of defense research and development programs.

On the socio–political role of the military in national development, massive data on trans-migration opportunities, civic mission implementations, education and training of military personnel for non–military posts, etc. will have to be collected, processed, analyzed and interpreted, stored, retrieved and utilized by the top military brass.

In short, in discharging the defense function of the gogemment, military organization will find applications of the computers in military organizations and by military decision–makers virtually unlimited.

Administrative Function. The government is now, and will be in the future, the biggest employer. This being the case, modern and complex administrative structure, system, functions and tasks will most certainly require computerization of activities.

Clerical costs will be cut drastically by computerizing such activities as inventory control, payroll, recording and reporting system, retirement processes, calculation of fringe benefits, etc.

In fact the applications of the computer in government are no nemerous that for any years to come the government, including the military, state enterprises and government–owned banks –– will remain to be the major user of the computer services, not only because the government will remain as the biggest employer, but also because of the following complexities of the developmental tasks of the government in the future.

APPLICATIONS IN BUSINESS ENTERPRISES.

One can perhaps say that the applications of the computer in private business activities are and will be as important as in any other field because of the following consideration :

1. Private business enterprises are deeply obliged to commit themselves to act as partners of the government to bring about economic development in the country.

2. Business enterprises face competitions not only in marketing their goods and services, but they must also compete for industrial, manufacturing, commercial and servicing opportu–nities.

3. The success (or failure) of a business enterprise to prosper and grow will depend upon the liability of its management to apply modern management techniques which are getting more sophisticated day by day as notably manifested in the mathematical and quantitative approach.

4. Indigenous entrepeneurs will increasingly face severe competitions from foreign entre-peneurs who have more capital, who posses higher level of managerial and technological skiils and are more experienced in applying the principles of the management science.

5. The demand of consumers for better quality and higher quantity of goods and services because of their increased enlightment.

The applications of the computer in business are not too different from whose in any other large and complex organizations. Thay encompas such as applications as inventory control. production control, market analysis, accounting, payroll, tax calculations, research and development

etc.

I have attempted to indicate various applications of the computers in government and business in Indonesia in the future. While numerous applications have been pointed out, it should be noted that the applications given are merely illustrative. They are by no means exhaustive.

PREPARING FOR TOMORROW TODAY

It has been pointed out that the government will be the major user of the computers in the future. There are several reasons for this prediction. For one thing, the govemment will remain as the biggest employer in the future, just as it is the biggest employer now. Secondly, as initiator, and catalists of development, government administration will grow more complicated. Thirdly, there will be certain activities which remain a function of the government to perform, either because those activities will effect the livelihood of the majority of the citizenry or because there will be no private capital huge enough to enable private enterprises to perform them.

For example, public utilities

Because of these considerations it behaves the government to take every step that is necessary to prepare for growing utilization of the computers by the government in the future. Such steps must be taken now. Those steps include :

1. Gearing the present recording and reporting system to computerization. This involves forms design, system s analysis, information needs, etc.

2. Make sure that top executives in the government know what a computer is, what it can do and cannot do for them as decision–makers. Such knowledge can be developed through wide distribution of computers' manuals, seminar, panel discussions, short training, etc.

3. Training information specialists who will assist the top executive in devising information system, identifying information needs and sources. Those information specialists include personnel such as data processing managers of data centers, systems analysists, programmers. I submit that the training of computer operators such as key punch operators and the like can come much later.

4. Make sure that plan to computerize is based on objective and in–depth feasibility study by competent management studies experts.

5. Make sure that exisitng installations are fully utilized. It is no longer a secret that existing installations in Indonesia are not utilized efficiently. Installations now found in Indo–nesia are in PERTAMINA, BANK INDONESIA, BANK NEGARA INDONESIA 1946, GARUDA INDONESIAN AIRWAYS, POLICE HEAD–QUARTERS, SARINAH DEPARTMENT STORE, DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS AND ELECTRICITY, CENTRAL BUREAU OF STATIS–TICS, PUSRI FERTILIZERS CORPORATION, among others.

Findings of the BAKOTAN have indicated that these installations are not fully utilized as yet. BAKOTAN is making every effort to convince government departments, public enterprises, government owned banks and the armed forces not to purchase computers without first making full use of existing installations.

6. Encouraging the operation of more software companies, particularly indigenous ones, whose services will be needed more in the future. The purpose is to encourage healthy competitions among them in rendering their services to their customers.

7. Continue sosio–economic development, with present level of economic sophistication

in the country, the need for computer is minimal.

CONCLUSIONS

The foregoing analysis up to the following conclusions :

1; While it extremely difficult to project the future, one can make a reasonably educated guess as to what the future might look like bu studying past history, analyzing present events and observing trands.

2. Uncertain though the future may be, one can be optimistic of the future of Indonesia assuming that :

a. there will be no major upheavla in the socio-political field;
b. accelerated economic development will take place;
c. programmatic orientation of the political, business academic and administrative elites in Indonesia will sustained;
d. Indonesia willtake advantage of breakthroughs in the field of science and technology made elsewhere and use them to fasten the pace of the development process in the country;
e. The Southeast Asia region will not engage in major war, either conventional or nuclear or both.

With those assumptions, one can make the following projections as to the future of computers in Indonesia :

1. Big and complex organizations will materialize in Indonesia.
2. The government will remain the biggest employer in the country. Therefore the government will remain as the major user of the computer technology and will benefit most from it.
3. Growing economic capability of society will result in bigger and more complex organizations both indigenously and foreign–owned. Better quality goods and services will be demanded by the consumers. Therefore, more sophisticated tools of production and distribution will be needed. This demand will result in computerization of irganizational activities.
4. There is no ground to fear the computer. Many people fear that the computers will cause unemployment. Experiences in other cpuntries have shown that computerization of activities will not result in increased unemployment. It does mean that computerization will release a great number of people from routine and clerical tasks and they can be retrained so as to enable them to do other more productive jobs.

To sum up, the advent of the computer technology has long past event for Indonesia. The computers are here to stay and will play increasingly more important tole in societal life. A society that will not take advantage of the many benefits offered by the computers will remain a backward society.

—

KETENTUAN2 POKOK KEARSIP.'.N

oleh : IMAM BUCHARI

Rantjangan Undang2 tentang Ketentuan2 Pokok Kearsipan jang pada 26 Djanuari 1971 disampaikan oleh Kepala Negara kepada DPR-GR dengan prioritas utama untuk pembitjaraannja, achirnja diterima baik dengan suara bulat oleh para wakil rakjat tiga bulan kemudian.

Jang mendjadi dasar pertimbangan Pemerintah dalam hal ini ialah sebagai berikut.

Untuk kepentingan pertanggungan-djawab nasional kepada generasi jang akan datang, perlu diselamatkan bahan2 bukti jang njata, benar dan lengkap mengenai kehidupan nasional bangsa Indonesia pada umumnja dan penjelenggaraan Pemerintahan Negara pada chususnja, baik mengenai masa lampau, masa sekarang dan masa jang akan datang.

Penjelamatan bahan2 bukti tersebut merupakan masalah jang termasuk bidang Kearsipan dalam arti jang se-luas2-nja.

Sebelum ditetapkannja Undang2 ini, masalah kearsipan telah diatur dalam Undang2 No. 19 Prps. tahun 1961, jang untuk mentjapai maksud2 tersebut diatas, Undang2 tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan administrasi jang sudah madju.

Berhubung dengan itu, atas dasar pertimbangan tersebut diatas dan sesuai dengan ketentuan pasal 2 Undang2 No. 5 tahun 1969, masalah kearsipan itu perlu diatur kembali dalam Undang2 ini jang sekaligus merupakan penjempurnaan dari materi Undang2 No.19 Prps. tahun 1961.

Adapun penjelenggaraan daripada pelaksanaan ketentuan2 menurut Undang2 ini ditentukan dan diatur dalam Peraturan2 Pemerintah. Hal tersebut dimaksudkan agar senantiasa terbuka kemungkinan untuk mengikuti perkembangan kehidupan bangsa serta perkembangan penjelenggaraan Pemerintah dan administrasi negara setjara teratur dan te[illegible].

Salah satu usaha untuk melaksanakan ketentuan Undang2 ini dibentuk Arsip Nasional R.I. sebagai organisasi uinti dan unit2 kearsipan lainnja, jang terdapat diseluruh Le[illegible]ga2 Negara dan aparatur Pemerintah.

Jang dimaksud dalam Undang2 baru ini dengan "arsip" ialah :

a. naskah2 ja[illegible]g dibuat dan diterima oleh Lembaga2 Negara dan Badan2 Pemerintah dalam bentuk tjorak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan ;

b. naskah2 jang dibuat dan diterima oleh Badan2 swasta dan / atau perorangan, dalam bentuk tjorak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kehidupan kebang[illegible]aan.

Jang dimaksud dengan naskah2 dalam bentuk tjorak bagaimanapun djuga dari sesuatu arsip dalam hal ini adalah meliputi baik jang tertulis maupun jang dapat dilihat dan didengar seperti halnja hasil2 rekaman, film dan lain sebagainja.

Seperti tersebut diatas, ada perbedaan antara fungsi arsip dalam tata-pemerintahan (a), dan fungsi dalam kehidupan nasional (b). Hakekat daripada perbedaan ini jakni pengamanan daripada pertanggungan-djawab dibidang nasional dan dibidang Pemerintahan.

Dengan Lembaga2 Negara dimaksudkan Lembaga2 seperti ditetapkan dalam UUD 1945, jaitu MPR, DPR, BPK, DPA, dan Mahkamah Agung. Sedangkan jang dimaksudkan dengan Badan2 Pemerintah ialah :

a. seluruh aparatur Pemerintah, termasuk dalam hal ini perusahaan2 jang modalnja untuk sebagian atau seluruhnja berasal dari Pemerintah, dan

b. badan2 Pemerintah jang akan / sudah dilebur pada waktu Undang2 ini dikeluarkan.

Arsip adalah suatu organisme jang terus berubah seirama dengan tata-kehidupan masjarakat maupun dengan tata-pemerintahan.

Fungsi arsip dalam kehidupan kebangsaan membedakan :

a. Arsip dinamis jang senantiasa dipergunakan setjara langsung dalam perentjanaan, pelaksanaan, penjelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnja atau dipergunakan setjara langsung dalam penjelenggaraan administrasi negara ;

b. Arsip statis jang tidak dipergunakan setjara langsung untuk perentjanaan, penjelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnja maupun untuk penjelenggaraan se-hari2 administrasi negara.

Djadi disini ada dua djenis sifat dan arti arsip setjara fungsionil, jakni : (a) arsip dinamis, sebagai arsip jang senantiasa masih berubah nilai dan artinja menurutkan fungsinja; dan (b) arsip statis, sebagai arsip jang sudah mentjapai taraf nilai jang abadi, chusus sebagai bahan pertanggungan-djawab nasional / Pemerintahan.

Adalah perlu sekali ditentukan setjara tegas tentang thara2 penilaian arsip menurut fungsinja ini, baik tentang penentuan nilai dan arti menurut usi / djangka waktu, dan / ataupun menurut evaluasi dajagunanja.

Perbedaan fungsi mendjadi dasar pula dalam pelaksanaan tugas dan penguasaannja oleh Pemerintah.

Tudjuan kearsipan ialah untuk mendjamin keselamatan bahan pertanggungan-djawab nasional tentang perentjanaan, pelaksanaan dan penjelenggaraan kehidupan kebangsaan serta untuk menjediakan bahan pertanggungan-djawab tersebut bagi seluruh kegiatan Pemerintah.

Arsip jang menjangkut pelaksanaan kegiatan pemerintahan adalah dalam wewenang dan tanggungdjawab sepenuhnja dari Pemerintah. Dan arsip jang menjangkut pelaksanaan kehidupan nasional wadjib diamankan oleh Pemerintah sebagai bahan pertanggungan-djawab nasional.

Pemerintah dapat menguasai arsip2 sendiri setjara menjeluruh sesuai dengan fungsinja. Penguasaan itu dilaksanakan dengan tjara2 sebagai berikut :

a. penjelenggaraan tata-kearsipan diseluruh aparatur,

b. menentukan sjarat2 pengamanan arsip2, termasuk dalam hal ini naskah-2 jang (1) diterima oleh dan/atau terdjadi karena pelaksanaan kegiatan perorangan / Badan2 swasta jang setjara hukum sudah beralih kepada Lembaga2 Negara / Badan2 Pemerintahan ; (2) karena perdjandjian ataupun berdasarkan ketentuan2 lain, atau ketentuan2 sebelumnja telah berada dalam tanggungdjawab pusat2 penjimpanan arsip jang telah ditentukan oleh Pemerintah ; (3) merupakan reproduksi dalam bentuk apapun daripada arsip jang menjangkut pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

Pengamanan dibidang nasional meliputi persoalan dengan tjara bagaimana arsip2 swasta, perorangan dapat diselamatkan demi kepentingan nasional. Demikian pula soal arsip pemerintah jang sebelum adanja Undang2 ini sudah berada dalam penguasaan perorangan/ swasta.

Dalam hubungan ini Pemerintah berusaha menertibkan :

a. pengumpulan, penjimpanan, perawatan, penjelamatan serta penggunaan arsip **statis** ;

b. penjelenggaraan arsip-2 dinamis.

Tugas Pemerintah selandjutnja ialah mempertinggi mutu penjelenggaraan kearsipan nasional dengan menggiatkan usaha-2 :

a. penjelenggaraan kearsipan jang membimbing kearah kesempurnaan ;

b. pendidikan kader ahli kearsipan ;

c. penerangan / kontrole / pengawasan ;

d. perlengkapan-2 teknis - kearsipan ; dan

e. penjelidikan-2 ilmiah dibidang kearsipan pada umumnja.

Pemerintah mengadakan, mengatur, mengawasi dan membantu pendidikan tenaga ahli kearsipan. Pemerintah mengatur kedudukan hukum dan kewenangan tenaga ahli kearsipan. Pemerintah melakukan usaha-2 chusus untuk mendjamin kesehatan tenaga ahli kearsipan sesuai dengan fungsi serta tugas dalam lingkungannja.

Untuk melaksanakan tugas penertiban, maka Pemerintah membentuk :

1. Organisasi kearsipan nasional jang terdiri dari :
   a. Arsip Nasional di Ibukota R.I. sebagai inti organisasi daripada organisasi kearsipan nasional.
   b. Arsip Nasional Daerah di-tiap-2 Ibukota Daerah Tingkat I, termasuk Daerah-2 jang setingkat dengan Daerah Tingkat I.

2. Unit-2 Kearsipan pada Lembaga2 Negara dan Badan2 Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Dalam organisasi kearsipan terdapatlah perbedaan azasi jang membedakan (a) arsip dinamis, dan (b) arsip statis/abadi. Untuk arsip statis dibentuk organisasi kearsipan jang berintikan Arsip Nasional R.I. sebagai pusat penjimpanan (penjelamatan, pengolahan dan penjediaan) bahan bukti seluruh pertanggungan-djawab Pemerintah maupun Bangsa. Oleh karena itu Arsip Nasional disamping kewadjibannja melaksanakan tudjuan kearsipan, djuga berkewadjiban untuk mengolah dan menjediakan bahan-2 bukti itu guna keperluan ilmiah.

Sesuai dengan luasnja daerah R.I. dan tata-pemerintahan maka di-tiap-2 daerah Propinsi atau jang setingkat dibentuk pula Arsip Nasional Daerah.

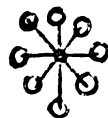
Arsip dinamis adalah arsip aparatur pemerintahan/negara jang berada dalam lingkungan Lembaga2 Negara dan Badan2 Pemerintahan dan setjara fungsionil masih aktuil dan berlaku, tetapi menudju kearah pengabadian sesuai dengan fungsi, usia dan nilainja. Maka itu organisasi daripada arsip dinamis ini berada dalam Lembaga2 Negara/Badan2 Pemerintahan jang bersangkutan.

Arsip Nasional wadjib menjimpan dan memelihara arsip statis dari Lembaga2 Negara dan Badan2 Pemerintahan Pusat

Arsip Nasional Daerah wadjib menjimpan dan memelihara arsip statis dari Lembaga2 dan Badan2 Pemerintahan Daerah serta Badan2 Pemerintahan Pusat ditingkat Daerah.

Disamping wadjib mengatur, menjimpan dan memelihara arsip dinamis, maka Lembaga2 Negara dan Badan2 Pemerintah Pusat wadjib pula menjerahkan naskah2 arsip statis kepada Arsip Nasional. Begitu djuga Lembaga2 dan Badan2 Pemerintahan Daerah serta Badan2 Pemerintahan Pusat ditingkat Daerah wadjib menjerahkan arsip statis kepada Arsip Nasional Daerah.

Achirnja, barang siapa dengan sengadja dan dengan melawan hukum memiliki arsip jang bukan haknja dapat diantjam dengan hukuman pendjara se-lama-2nja 10 tahun, sedangkan siapa jang menjimpan arsip jang bukan haknja, dan dengan sengadja memberitahukan hal-2 tentang isi naskah itu kepada pihak ketiga jang tidak berhak mengetahuinja, padahal ia diwadjibkan merahasiakan hal-2 tersebut dapat diantjam dengan hukuman pendjara seumur hidup atau hukuman pendjara selama-lamanja 20 tahun.

Demikianlah ketentuan-ketentuan pokok dibidang kearsipan dalam rangka meningkatkan penjempurnaan administrasi aparatur negara.

TJATATAN BIBLIOGRAFI

Oleh : Salamoen Soeharjo

1. Argyris, Chris, **Understanding Organizational Behavior,** Homewood, Illinois : The Dorsey, Inc., 1960.

Meskipun buku ini pertama-tama diperuntukkan bagi para researcher, namun demikian diharapkan akan bermanfaat pula bagi para pimpinan dan chususnja para staff penasehat. Penulisan buku ini didorong oleh dua motif. Pertama adalah keinginan untuk menstimulir idee-2 jang lebih baru daripada jang dikemukakan disini, paling tidak mentjegah kesalahan-2 jang sama. Motif kedua ialah karena makin meningkatnja tuntutan kepada para behavioral scientist, jang terutama timbul dari administrator tingkat atas dan dari bidang pendidikan, agar para sardjana ini memberikan pendjelasan jang lebih konkrit tentang bagaimana mengadakan riset dalam suatu organisasi, persjaratan bagi researcher, keuntungan jang dapat dipetik oleh organisasi dari adanja riset ini. Namun demikian dikemukakan oleh penulis bahwa buku ini tidaklah mengutarakan semua pandangan jang ada dewasa ini, tetapi hanjalah pandangan penulis sadja. Oleh karenanja buku ini hendaknja dipandang sebagai laporan sementara.

Sedjalan dengan apa jang telah diutarakan oleh penulis buku tersebut diatas, maka dalam buku ini antara lain dikemukakan tentang focus riset termaksud, strateginja, model teoritis dan metodologi, Kemudian djuga dibahas tentang prosedur jang sebenarnja dan kegunaan jang positif dari adanja riset tentang tingkah laku dalam organisasi ini.

Chris Argyris adalah associate profesor Industrial Administration, Yale University.

2. Etzioni, Amitai, **Modern Organization,** Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1964.

Amitai Etzioni, sardjana sosiologi, profesor di Columbia University, mendasarkan tulisannja pada pengertian organisasi sebagai kesatuan sosial jang mempunjai tudjuan tertentu dalam situasi lingkungan tertentu pula. Atas dasar itu, maka buku ini mempunjai tiga focus uraian : tudjuan organisasi, struktur organisasi, serta organisasi dan lingkungan sosialnja.

Walaupun demikian uraian jang terbanjak mengenai struktur organisasi. Pertama, karena riset dibidang ini telah banjak diadakan dan bahan2 lebih banjak tersedia, bila dibanding dengan kedua masalah jang lain. Kedua, aliran2 jang besar dalam analisa organisasi memperhatikan aspek strukturil, dan karenanja baik sekali approach jang ber-beda-2 ini dievaluir dalam konteksnja dengan struktur organisasi.

Dikemukakan oleh penulis bahwa approach jang diutarakan dalam buku ini dapat dipandang sebagai sintese dari dua adjaran, jaitu adjaran formil atau " scientific management " dan adjaran informil atau " human relations ". Diketengahkan pula teori birokrasi Max Weber jang merupakan karya kaum structuralist kuno jang sangat penting. Selandjutnja diuraikan pula studi struktur organisasi setjara perspektif perbandingan. Achirnja tentang hubungannja dengan klien dan lingkungannja jang lebih luas.

3. Lawrence, Paul R., et. al., **Organizational Behavior and Administration; Cases, Concepts, and Research Findings,** Homewood, Illinois : The Dorsey Press, Inc., an Richard D. Irwin, Inc., 1961.

Buku ini oleh para penulisnja diperuntukkan bagi para praktisi management dari semua

tingkat dalam organisasi niaga — semua jang bersangkutan dengan seni dan ilmu management niaga. Maksudnja membantu mereka meningkatkan kemampuan dalam menghadapi masalah2 manusia jang timbul dalam organisasi jang kompleks.

Sesuai dengan tudjuannja maka buku ini pada pokoknja menguraikan tingkah laku manusia2 sebagai anggauta2 kelompok dan organisasi, bukan keunikannja setjara individuil. Hal2 jang dibahas antara lain : masalah2 manusia dalam administrasi, tingkah laku kelompok kerdja, sikap antar kelompok, sikap organisatoris dan kebudajaan jang lebih luas, dll. Untuk membahas persoalan2 dalam buku ini banjak dikemukakan kasus2,hasil2 riset dan pengertian2. Semuanja itu tidak lain untuk menundjukkan bahwa dalam alam manusia itu ada tata-aturan, bahwa sikap atau tingkah laku manusia itu bukanlah suatu kedjadian jang tidak karuan, bahwa dalam batas2 tertentu hal itu dapat diperhitungkan sebelumnja, bahwa intelegensi dapat membantu intuisi dalam mengatasi masalah2 kemanusiaan jang penting, dan bahwa ilmu pengetahuan serta diagnose jang tepat tentang tingkah laku manusia dapat mentjegah sifat mementingkan diri sendiri serta penilaian menurut norma baik-buruk (moralistic judgement) jang pitjik.

Buku ini ditulis oleh delapan orang staff pengadjar Graduate School Business Administration, Harvard University, suatu lembaga pendidikan Business Administration jang sangat terkenal. Mereka itu adalah Paul R Lawrence — profesor Organizational Behavior, Joseph C. Bailey — profesor Human Relations ; Robert L. Katz, John A. Seiller, Charles D. Orth, James V. Clark, Louis B. Barnes, Arthur N. Turner — semuanja asisten profesor Business Administration.

4. Pfiffner, John M. dan Sherwood, Frank P., **Administrative Organization,** Englewood Cleffs, New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1960.

Ada dua approach dalam studi organisasi administrasi, demikian dikemukakan oleh kedua penulis ini. Pertama adalah mekanis ("engeneering approach"), jaitu menurut pola tradisionil tentang diskripsi djabatan, struktur pekerdjaan dan hubungan kerdja. Kedua ialah jang berorientasi pada tingkah laku manusia, jang banjak dilakukan oleh sardjana sosiologi, psychologi dan anthropologi

Oleh karena ada dua approach itu, maka menurut para penulis buku ini, timbullah kebutuhan tentang bahan2 jang bersifat introduksi untuk memperoleh dasar jang moderat antara kedua ke-ekstriman itu. Untuk memenuhi kebutuhan itulah buku ini disuguhkan kepada para pembatja. Adapun isi buku ini antara lain ialah tentang organisasi dalam masjarakat modern, struktur organisasi, kehidupan jang berubah, dan model organisasi modern.

Baik Pfiffner maupun Sherwood adalah profesor Public Administration di University of Southern California.

5. Puckey, Walter, **Management Principles : A Primer for Directors and Potential Directors,** London : Hutchinson & Co., 1962.

Buku jang ditulis oleh seorang tehnisi dan manager ini tidaklah dimaksudkan sebagai buku management setjara umum, tetapi hanjalah mengenai satu aspek jang, menurut penulisnja, sangat penting, jaitu organisasi. Pengorganisasian adalah aspek management jang paling banjak terkena pengaruh perkembangan tehnologi, misalnja sadja mengenai sistim data processing jang harus integrated, programming komputer, komunikasi dan pengawasan.

Menurut penulis, sebagai suatu ketjakapan management, pengorganisasian akan mendjadi semakin penting karena beberapa hal. Akan terdjadi peningkatan metode pengawasan setjara tehnis, mesin serta mekanisasi akan banjak digunakan. Penggabungan2 peru-

sahaan serta lain2 bentuk usaha bersama akan berkembang, jang dengan sendirinja akan menambah masalah dalam pengorganisasian. Disamping itu perhatian akan banjak ditjurahkan pada riset setjara sosiologis dan pada pengembangan individu2, serta organisasi mereka dalam kelompok kerdja jang efektif.

Dari hasil pengamatannja, penulis berkesimpulan bahwa kesulitan2 intern itu lebih banjak disebabkan oleh pengorganisasian jang buruk, bukannja karena kepribadian jang sukar ataupun pelaksanaan tugas2 jang tidak baik. Oleh karena itu studi atau penelitian terhadap organisasi akan merupakan tugas pimpinan jang makin penting. Atas dasar pemikiran itu, maka dalam buku ini antara lain penulis membahas pengertian organisasi, penelitian fakta2 organisasi, analisa tudjuan perusahaan, analisa terhadap individu2, masalah sentralisasi dan desentralisasi, theory dan prinsip2 organisasi.

5. Thompson, Victor A., **Modern Organization,** New York : Alfred A. Knoff, 1964.

Dikemukakan oleh Thompson, bahwa kehidupan manusia modern itu serba dalam organisasi. Organisasi dalam masjarakat modern jang serba kompleks dan spesialistis sifatnja rasionil dan merupakan integrasi setjara impersonal daripada para spesialis. Organisasi modern jang demikian itu disebut birokrasi. Oleh karena itu manusia modern merupakan "manusia organisasi" atau "manusia birokrasi".

Buku ini dimaksudkan untuk menerangkan seluk beluk organisasi dalam masjarakat modern jang kompleks itu. Birokrasi modern, menurut penulis, berusaha menempatkan spesialis2 dalam kerangka hirarki berdasarkan konsepsi lama. Hal ini semakin sulit dan timbul gap antara kewenangan (authority) dan kemampuan spesialisasi (specialized ability). Gap ini disebabkan karena perkembangan tehnologi jang djauh lebih tjepat daripada perkembangan konsepsi tentang hirarki. Situasi jang demikian itu menimbulkan ketegangan dan menghambat kooperasi. Sikap manusia dalam birokrasi merupakan reaksi terhadap ketegangan tersebut. Inilah thesis jang diketengahkan dalam buku ini, jang setjara singkatnja dikatakan bahwa tjiri jang menondjol daripada birokrasi modern ialah berkembangnja ketidak - seimbangan antara kemampuan dan kewenangan.

Thompson adalah profesor ilmu politik, Syracuse University. Buku ini merupakan hasil dari partisipanja dalam program " executive development " di Center for Programs in Government Administration, University of Chicago, jang dimulai sedjak tahun 1954, jang selama itu ia telah berkesempatan bertukar - pikiran dengan beratus-ratus pedjabat pimpinan instansi2 pemerintah dalam seminar2 tentang organisasi dan pengambilan keputusan.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XI NO. 7 NOPEMBER 1971

1. *Editorial* 1
2. Dr. Awaloedin
   Penjempurnaan Management 3
3. J. Supranto M.A.
   Appresiasi Statistik Untuk Management 9
4. Dr. Sondang P. Siagian
   Ketrampilan Pribadi Dalam Pengambilan Keputusan 18
5. Imam Buchari
   Supervisi Dalam Kantor 27
   Tjukilan Seminar SESPA Angkatan Ke - I
   Masalah Kepegawaian 33
7. Dr. Buchari Zainun dkk.
   Perentjanaan Personil Administrasi 39
8. A. Kadir Prawiraatmadja
   Beberapa Masalah Ekologi Dalam Administrasi Pembangunan Di Indonesia 50
9. Drs. F.X. Sudjadi M.P.A.
   Arti Pentingnja Bahan Peladjaran Sebagai Alat Untuk Memetjahkan Masalah² Administrasi 62
10. *Kerdjasama L. A. N. — B. P. A. Universitas Gadjah Mada* 72
11. Drs. Salamun Subario
   Tjatatan Bibliografi 77

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah Madjalah kedjuruan, bersifat teknis - ilmiah - praktis jang memuat artikel² bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit	: LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit	: Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha	: Djalan Veteran 10 Djakarta
	Telp. 49057 49058 Pes. 305
Ditjetak	: LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit	: 0535 / Per. 2 / SK / Dir. P.P. / SIT / 1971
	Tgl. 6 Maret 1971
Surat Izin Tjetak	: Laksus Pangkopkamtibda
	No. Kep. 026 P.C./III/1971
	Tgl. 18 Maret 1971
Harga etjeran	: Rp. 160.—

Administrasi Negara

Tahun ke XI / No. 7 Nopember / 1971

Editorial

Pengangkatan Sebagai Unsur Career Development

Salah satu aspek pokok dalam personnel management Pemerintah adalah pengangkatan dalam djabatan administratif. Dalam arti ideal pengangkatan adalah penempatan dalam sesuatu kedudukan, pangkat, djabatan dan golongan-gadji bagi seseorang jang dipekerdjakan untuk tugas tertentu dengan keharusan memenuhi kondisi-kondisi jang dipersjaratkan. Kondisi-2 jang biasanja mendjadi pegangan pokok adalah didikan dan pengalaman. Terutama untuk posisi jang bertanggungdjawab ke-dua-dua sjarat itu seharusnja mendjadi pedoman mutlak. Sudah barangtentu disamping kondisi-2 tehnis, perlulah pengangkatan memperhatikan moral (ethik) manusia jang bersangkutan. Tinggi rendahnja moral ini akan menentukan berguna-tidaknja kemampuan seseorang bagi pelaksanaan administrasi demi kesedjahteraan umum. Kongkritnja, moralitas tinggi didasari kemampuan unggul akan menjebabkan lantjarnja pelarapan personnel management. Sejogjanja personnel management tidak hanja menilai manusia (personnel) dalam unsur-2 tehnisnja (disini manusia dilihat sebagai objek), melainkan djuga dalam unsur manusiawinja (disini manusia dievaluasi sebagai subjek). Penglihatan demikian mempunjai impact baik terhadap management-2 lainnja, j.i. financial management, operations management, production management dan marketing management (ke-dua2 terachir ini chusus untuk perusahaan Pemerintah, P.T., Perum dan Perdjan). Demikianlah dalam segi administratif-tehnis ini sepandjang sedjarah Republik Indonesia dapat dipeladjari ber-matjam2 kasus jang tegas-2 menggambarkan sebab-2 lemahnja administrasi kita.

Aspek lain dalam personnel management adalah pengangkatan politis, atau lebih tepat administratif-politis, karena pengangkatan itu mengenai bidang administratif. Sampai tingkat administratif jang manakah ada pengangkatan politis ini ? Dalam praktek diketahui simpangsiurnja pengertian "politis", sehingga timbul pendapat umum dalam mana "politis" dialirkan dari "partai politik". Kongkritnja pengangkatan demikian dilakukan terhadap orang jang karena pengaruh partai politiknja mungkin merupakan stabilisator bagi kedudukan fihak pengangkat. Pelarapan ini sangat merusak administrasi, karena kebidjaksanaan (policy, politik) jang dipergunakan tidak memperhatikan kondisi-2 administratif-tehnis. Sebenarnja setjara reglemen-

tair tidak dibenarkan pengangkatan pegawai administratif terdjadi berdasarkan penilaian politis, tapi selama ini spoils memang belum berhasil dikendalikan oleh administrasi. Dalam sistem pemerintahan negara kita, pengangkatan politis sejogjanja hanja dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif. Kongkritnja, djanganlah hendaknja diteruskan kebiasaan mengangkat pegawai dengan alasan politis oleh pedjabat rendahan dari Presiden. Lebih tepat kiranja bila ditandaskan bahwa "politis" terutama bersumber pada politik (kebidjaksanaan) jang dianut Kepala Eksekutif. Dalam kenjataannja didikan dan pengalaman bisa dianggap enteng, tapi tjalon jang diangkat wadjib mempunjai konsepsi tegas tentang pekerdjaan jang akan didjalankannja. Konsepsi ini wadjib dilukiskan sebelum atau sesudah menerima pengangkatan. Sjarat lainnja adalah bahwa konsepsi harus mejakinkan berhasilnja implementasi daripada pelbagai program setjara efektif, efisien dan se-dapat2-nja multiplikatif. Sjarat "hasil multiplikatif" ini perlu disebut, karena djumlah warganegara jang dilajani Pemerintah selama ini berketjenderungan bertambah setjara multiplikatif pula. Achirnja, sekadar sebagai kasus dikemukakan, bahwa Kepala Eksekutif di Belgia baru-baru ini mengangkat seorang sardjana hukumpidana sebagai Presiden Direktur Bank Sentral. Sebagai mahasiswa tahun-tahun pertama ia memang dapat beberapa matapeladjaran ekonomi, tapi tentunja ini belum memadai untuk keperluan memimpin bank setjara administratif-tehnis. Dalam pada itu, sebagai Presiden Direktur ia mempunjai staf ahli, sehingga jang terpenting baginja memang policy-making (konsepsi). Mirip-mirip kasus itu adalah pengangkatan seorang sardjana ekonomi tanpa latarbelakang pengalaman administratif sebagai pembantu Eksekutif dalam bidang public administration. Mahasiswa ekonomi, terutama djurusan perusahaan, sangat banjak beladjar segi-segi management jang dalam sedjarah diketahui sedjak beberapa tahun ini ditjangkok oleh public administration, sehingga teoritis sardjana ekonomi itu lebih banjak mempunjai harapan berhasil dibanding dengan sardjana hukumpidana dalam bidang banking tadi. Satu hal merupakan faktor penentu, j.i. ke-dua-duanja adalah sardjana (sar = mumpuni, putus dalam ilmu pengetahuan; djana = manusia), sehingga dalam bidang apapun umumnja mempunjai indra (sense) untuk dapat menempatkan dan menjesuaikan diri, disamping melakukan performance jang baik.

PENJEMPURNAAN MANAGEMENT

oleh : Dr. Awaludin *)

I. PENDAHULUAN :

1. Dalam uraian ini kita tidak akan mempertadjam perbedaan istilah "Management" dan "**Administrasi**", bahkan akan menggunakannja silih berganti.

Djuga beraneka ragam pengertian dan definisi "Management" jang diberikan oleh berbagai ahli dan sardjana menurut latar belakang dan pendekatan mereka jang berbeda-beda tidak akan kita bahas setjara terperintji, karena tudjuan utama kita adalah untuk memberikan sekedar **bahan, pedoman** dan **bekal** bagi **para praktisi.**

2. Kita menjadari bahwa praktek serta masalah management telah ada semendjak manusia hidup berorganisasi, walaupun **penelitian setjara sistimatis dan ilmiah** baru dimulai semendjak awal abad ke XX ini, terutama sekali setelah perang dunia ke II. Sekedar untuk mengetahui baiklah kita singgung berbagai matjam pendekatan seperti jang diuraikan oleh Harold Koentz dalam karangannja **"Toward a Unified Theory of management"** jang singkatnja adalah sebagai berikut :

a. Pada permulaan abad ini dua orang pelopor management F.W. **Taylor** dan **Henri Fayol** memulai penelitiannja jang membuat mereka2 itu "Frank" ini **"The management Process School"** atau jang sering disebut sebagai "The Traditional atau the Universal School" mereka inilah jang melopori pengarang2 jang membahas administrasi atau management dari segi **process** atau **fungsi** si manager dan djuga merumuskan **prinsip2 management.**
Kita ingat pada pengarang2 jang membahas Planning, Organizing, Staffing, Direction, Control, dsb. dengan berbagai penekanan dan variasinja.
Mereka ini menekankan management sebagai suatu "**process of getting things done by people who operate in organized group**".

b. Kemudian ada pula **"The Emperical School"**. Dalam kelompok ini misalnja termasuk Ernest Dole ; mereka jang **menganalysa cases** serta mengadakan **Comparative approach** kelompok ini berkejakinan, bahwa bila kita analysa pengalaman2 dari para manager jang sukses, atau kesalahan2 jang diperoleh dalam management, maka kita akan dapat peladjaran2 jang berharga mengenai tehnik2 management jang effectief

c. Selandjutnja kita melihat pula para achli dan sardjana management jang lebih memperhatikan **unsur manusia** jang dikenal sebagai **"The Human Behaviour School"** atau **"The Human Relations School"**. Mereka melihat management sebagai "**getting things done with and through people**". Soal2 Leadership, social sensitivity, dsb. banjak dibahas oleh kelompok ini, dan ilmu2 seperti psychologie (individual ataupun social), ethnologie, anthropologie dll. banjak digunakan disini.

d. Ada lagi jang dinamakan **"The Social System School"**, jang melihat management sebagai suatu social system atau system of cultural interrelationships.

e. Kemudian ada lagi jang dinamakan **"The Decision theory school"** serta.

f. **"The Mathematical School"**.

Djadi memang terdapat beraneka ragam pendekatan dan penekanan terhadap management, sehingga tidak dapat tidak, timbul pula **Semantic Confusions.**
Sekarang telah lebih disadari, bahwa walaupun adanja perbedaan2 tersebut **ilmu dan praktek management** memang harus memanfaatkan berbagai tjabang ilmu pengetahuan lain

*) **Ketua Lembaga Administrasi Negara.**

sehingga ilmu management itu sendiri mendjadi suatu **ilmu jang inter disciplinary.**

Tudjuan jang pokok ialah bagaimana kita dapat membina dan meningkatkan kemampuan si manager.

Untuk : a. to get things done through and with people in formally organized group.

b. to create an environment in which people can perform as individuals and yet cooperate toward attainment of group goals.

c. to remove blocks to such performance a way of optimizing efficiency in reaching goals.

Setjara lebih sederhana lagi management dapat dikatakan suatu " **effective and efficient use of human financial and material resource** (man, money and material) to achieve **established goals** ".

3. Dewasa ini, boleh dikatakan seluruh dunia memberikan perhatian pada djurang jang kian bertambah besar antara negara2 jang sudah madju dengan jang sedang berkembang, jang umumnja menggunakan ukuran ekonomi dan technologi.

Banjak jang mengatakan gap tersebut sebenarnja adalah **technological gap.**

Menurut hemat saja gap antara negara2 madju dan jang berkembang, terutama merupakan **management gap,** dan technological gap adalah karena adanja management gap itu.

Para manager dalam arti kata jang sebenarnja, merupakan bahagian jang sangat penting dan menentukan dari **angkatan kerdja** sesuatu negara jang sedang membangun.

II. MANAGEMENT DAN PEMBANGUNAN :

1. Dalam uraian ini kitapun tidak akan menguraikan tentang **tjiri umum** dari negara-2 jang sedang berkembang, seperti GNP - per capita, ketjepatan pertambahan penduduk, keadaan pendidikan, pengangguran dan setengah pengangguran, permodalan, perdagangan, dsb., tetapi dalam usaha pembangunannja, kiranja perlu kita citeer Harbison dan Meyers jang mengatakan :

> " The building of modern nations depends upon the **development of people** and the organization of human activities ".

Peter F. Drucker dalam karangannja " Development, Productivity and Talent ", menjatakan :

> " Capital without people is sterile, but people can move mountains without capital. Development therefore, requires reped growth of human talents and opportunities to employ them.
>
> It requires leadership of a high order and also followers who can convert the leader, vision into reality ".

2. Dari lebih 100 negara2, jang digolongkan sebagai negara jang sedang berkembang dewasa ini, tentunja terhadap **perbedaan2** jang banjak sekali, sehingga sukar untuk membahasnja sebagai satu " kelompok ".

Perbedaan keadaan dan kekajaan alam, keadaan social culturil, keadaan politik, keadaan ekonomi, dsb., sebenarnja menundjukkan bahwa **tidak ada 2 negara jang sama.** Bahkan dalam satu negarapun terdapat banjak perbedaan-perbedaan

Jang kiranja agak sama, ialah bahwa dalam pembangunan negara jang sedang berkembang itu, **peranan Pemerintah akan sangat menentukan sekali,** djuga dalam tjepat/tidaknja negara-negara tersebut membina tenaga2 managernja akan sangat menentukan berhasilnja usaha-usaha pembangunan

3. Kita tidak pula boleh melupakan bahwa dalam pembangunan, biarpun accentuasi atau prioritasnja diletakkan pada pembangunan ekonomi, **selalu terdapat hubungan jang erat sekali, hubungan jang saling mempengaruhi, antara usaha2 dibidang politik, sosial, kultu- ril, keamanan, administrasi dan management, dengan usaha** pembangunan ekonomi itu **sendiri.**

4. Karena pentingnja peranan Pemerintah dalam pembangunan, terutama dinegara jang menganut **pembangunan berentjana** (planned development), maka **penjempurnaan admi- nistrasi dan management Pemerintahan termasuk perusahaan negaranja, harus mendapat perhatian jang wadjar.**

Tugas aparatur Pemerintah tersebut, tidak lagi terbatas pada pelaksanaan tugas2 routine, tapi sekaligus merupakan **pelaksana** pembangunan, mendjadi **pendorong**, pembimbing jang dapat mengarahkan potensi rakjat kearah sasaran2 pembangunan jang telah direntjanakan.

5. Dalam praktek pembangunan dari negara2 jang sedang berkembang dimasa lampau pa- da umumnja terdapat 2 pra anggapan (asumsi) :

a. Rentjana2 pembangunan kurang memperhatikan kemampuan dan tjara pelaksanaan pembangunannja. Dianggap bahwa bila suatu rentjana telah disusun dan disjahkan, ia tentu akan dilaksanakan. Bila terdapat kesulitan dalam pelaksanaannja nanti, itu di- anggap bukan tanggung djawab si pembuat rentjana, tapi merupakan kelemahan para politisi dan para birokrat.

b. Golongan lain beranggapan, bahwa bila kita segera mulai mengintrodusir tehnik2 ma- nagement modern, seperti position classification, performance, budgetting, computer, sciences, system analysis dsb. maka dengan sendirinja akan terdjadi perbaikan2 admi- nistrasi dan management jang diperlukan dalam pembangunan.

Sebenarnja, dalam praktek adapula orang2 jang beranggapan bahwa bila telah dirumus- kan undang2 dan peraturan2 maka dengan sendirinja ia akan terlaksana dan bila perba- ikan itu tidak terdjadi, maka jang salah adalah para pelaksana itu. Sjukurlah, dikeba- njakan negara2 jang sedang berkembang telah banjak jang memahami, baik para peren- tjana ataupun pedjabat2 pimpinan, bahwa administrasi dan management pembangunan tidak dapat didasarkan pada asumsi2 sempit seperti tersebut diatas.

6. Sekali lagi untuk sekedar menekankan peran **Pemerintah, chususnja administrasi dan managementnja dalam pembangunan,** baiklah kita citeer mereka2 dibawah ini :

a. **para expert P.B.B.** pada tahun 1961 menjimpulkan, bahwa :
" .... that administrative improvement is the sine quanon in the implementation of programmes of national development ".

b. J.K. Galbraith dalam " Economic Development in Perspective ", mengatakan :
" It is idle to imagine that good development plans can be created or carried out without a good government to do it. Given no competent organs of public admini- stration it is hard to develop any ".

c. **Hugh L. Keenly**, Director General of U.N. Technical Assistance Administration pada tahun 1952 telah mengatakan :
" .... of all the characteristics of national underdevelopment, **administrative in- adequacy** is the most prevelent the most difficult to overcome and the least likely to be recognized, or, if recognized to be admitted by governmental authorities con- cerned.

III. MANAGEMENT IMPROVEMENTS.

1. Sebelumnja kita membitjarakan chusus mengenai administrative improvement atau management improvement (penjempurnaan administrasi), maka baiknja kita menjinggung sedikit tentang ber-bagai2 istilah2 **"public administration ", business administration, "industrial management ", "military management ", "university administration ", "hospital administration ", "hotel management "**, dsb., dsb.

Ada pula jang membedakan **"public and private administration "**, dengan sering menekankan bahwa jang satu adalah " service heavy " dan jang lain " profit - heavy ". Sebenarnja perbedaan2 ini **tidaklah begitu tadjam**, seperti dianggap sementara orang, lihatlah **misalnja perusahaan2 negara**, jaitu **perusahaan2 industri, perdagangan, perbankan dll. jang modalnja seluruhnja atau sebagian dimiliki oleh negara.**

Singkatnja, dibidang pemerintahan terdapat banjak ragam perbedaan, disamping perbedaan Departemen dengan perusahaan milik negara, djuga misalnja antara suatu Lembaga Pemerintah non-Departemen jang besar dengan suatu ketjamatan. Demikian pula business interprises, dapat berupa pabrik, perusahaan perdagangan, perbankan kehutanan,dsb; ada perusahaan raksasa, perusahaan sedang dan ada pula jang ketjil ditepi djalan. Perdebatan perbedaan public administration, business administration, industrial management, military management hospital administration, dsb. dikalangan sardjana sekarang ini telah mendjadi berkurang, dan perhatian ditjurahkan pada persoalan **complex organization**, organisasi besar jang banjak pegawai atau buruh banjak menggunakan uang banjak equipments dan tjakupi daerah jang luas dsb.

Persoalan management pada organisasi2 besar dan complex itu, disamping tentunja terdapat perbedaan2, **banjak pula persamaannja.** Tjontoh perbedaan2 ini a.l. adalah orientasi terhadap risktaking; impact dari profit making dalam penentuan kebidjaksanaan dan pengambilan keputusan ; hubungan perburuhan, dsb.

2. Dalam penjempurnaan management pada umumnja, tentunja per-tama2 harus diperhatikan usaha2 **pembinaan para manager** itu sendiri, sebab seperti dikatakan diatas, dinegara jang sedang berkembang, termasuk Indonesia, sangat sekali kekurangan qualified manager diseluruh bidang dan tingkatan.

Pembinaan tenaga manager dapat dilakukan :

a. di **Universitas2 / Akademi**, jang dalam waktu jang relatif lama mempersiapkan tjalon2 manager.

b. **Lembaga2** jang memberikan management development programs djangka pendek; jang umumnja diikuti oleh mereka jang sudah bekerdja.

c. **Dalam satu organisasi**, dan dilaksanakan sendiri atau dengan kerdja-sama dengan salah satu Lembaga pendidikan management jang ada.

Masalah2 dibidang pendidikan dan latihan management banjak sekali dan tidak mudah untuk dipetjahkan. Misalnja menganalisa dan menentukan **kwalitas manager jang dibutuhkan**, masalah pemilihan **peserta**, menentukan **kurikulum, method of trainingnja**, djangka **waktunja tenaga pengadjarnja**, dsb. bukanlah merupakan soal2 jang mudah.

Diharapkan tentunja agar suatu pendidikan / latihan dapat " mer[illegible] " sipeserta mendjadi seorang manager jang berpengetahuan, berwatak, skilled, dsb. agar **"performance "**-nja mendjadi bertambah baik dalam mentjapai tudjuan2 organisasi.

Criteria terachir ialah **achievementsnja.**

Seorang manager jang baik, seharusnja merupakan seorang **"changeagent ", "development agent "** atau **"agent - of modernisation "**, sekurang-kurangnja bagi organisasinja.

Kita tidak akan memperpandjang persoalan pembinaan dan pendidikan para manager ini, singkatnja, para manager harus setjara terus menerus berusaha meningkatkan **pengetahuan** dan **kemampuannja,** terutama atas usaha sendiri **(self - development)**, jang pada umumnja mentjakupi **4 bidang :**

1. prinsip2 dan **technik2 management modern.**
2. **human relations,** termasuk public relations.
3. karena ia hidup dalam suatu keadaan jang konkrit, kepekaan (sensitivity) terhadap **keadaan keliling** (environment), baik ekonomi, sosial budaja, politik, dsb. harus dimiliki.
4. jang menjangkut bidang chusus dari organisasinja (substantive area), seperti perusahaan dagang; pabrik textiel, bank, kesatuan A.B.R.I., Universitas, Rumah Sakit, Departemen atau Lembaga Pemerintahan, dsb., dsb.

3. Manager2 jang relatip baik tentunja disamping achievement-oriented atau goal oriented, tentunja setjara terus menerus pula berusaha **menjempurnakan organisasinja sebagai keseluruhan** (djadi bukan struktur-struktur organisasi sadja) bila perlu dengan bantuan tenaga-tenaga ahli. Menjempurnakan organisasi dan management, memerlukan pengetahuan dan kemampuan jang chusus, dengan berbagai matjam2 **teknik2**, disamping **intuition, commonsense** dan **simple analysis.**

Dalam penjempurnaan management ini, haruslah per-tama difahami apa jang kurang sempurna. Diperlukan diagnose jang tepat, untuk mendapatkan therapie dan prognose jang tepat pula.

Dengan kemadjuan **management sciences** dinegara jang sudah madju, hal ini telah mendjadi mendalam dan luas sekali, dari soal lay-out, paper work, position classification dll. jang sudah lama mereka kenal dan dilaksanakan, ia sekarang menggunakan system analysis, operation research, computer sciences, dsb.

Di Indonesia, kiranja buat sementara, kita tjukup dapat melakukan penjempurnaan management dengan tjara2 jang **relatif / sederhana** asal dilakukan dengan tepat.

4. Jang dimaksudkan pelaksanaan penjempurnaan jang tepat, misalnja dalam **aparatur pemerintahan,** jang telah dilaksanakan pemerintahan Suharto, semendjak diwarisi dengan keadaan jang " choatis " oleh rezim orde lama.

Penjempurnaan aparatur pemerintahan kita termasuk perusahaan2 negara haruslah dilakukan setjara **berentjana** (ingat Bab. V - REPELITA), **overall** atau Comprehensive dan **terus menerus,** jang harus pula sesuai dengan **rentjana pembangunan sebagai keseluruhan.** Dalam penjempurnaan jang demikian itu, harus ada **keserasian antara policy making** dengan **kegiatan2 perentjana dan programming.** Kelantjarannja dan suksesnja tergantung dari adanja pola2 dan **pedoman jang terpusat dengan pengawasan jang terpusat** serta **koordinasi dan komunikasi jang lantjar.**

Usaha2 penjempurnaan jang sendiri2 dilakukan **oleh organisasi-organisasi pemerintahan, tanpa mengindahkan pola dan pedoman jang terpusat, akan menjusahkan usaha penjempurnaan jang berentjana dan overall itu, biarpun iktikadnja sangat baik sekalipun.**

Seperti halnja dengan rentjana pembangunan ekonomi, **rentjana penjempurnaan aparatur dan administrasi pemerintahan-pun,** dalam pelaksanaannja, bila perlu mengadakan **adjustments.**

Dengan **pola** dan pedoman jang overall, Departemen2 dan Lembaga2 Pemerintah dan Departemen jang besar2 perlu mempunjai **" management analysis (O. & M.) unit** tersendiri

jang dapat melaksanakan penjempurnaan administrasi jang chusus dalam bidang tugas departemennja, asal sadja **mengikuti pola dan pedoman jang overall tadi.**

5. Disini kita tidak akan menguraikan usaha2 jang telah dilaksanakan oleh **Pemerintahan** Suharto semendjak tahun 1966 setjara lengkap. Tjukup kiranja bila disebutkan, bahwa usaha jang dimulai mentjakup a.l. :

a. merumuskan setjara lebih djelas **tugas pokok** Departemen dan Lembaga2 non Departemen.
b. menggariskan **pola pokok struktur organisasi.**
c. menetapkan **procedure dan tata kerdja** jang pokok.
d. menggariskan kebidjaksanaan pokok **personil.**
e. mulai penertiban administrasi **keuangan dan material.**
f. menggariskan kebidjaksanaan penjempurnaan **perusahaan2 negara.**
g. d.s.b.

6. Disamping hasil2 jang telah ditjapai, tentunja masih banjak pula masaalah dan kesukaran2 jang dihadapi dalam pelaksanaan rentjana penjempurnaan aparatur dan administrasi pemerintahan ini.

IV. PENUTUP :

1. Management improvement atau penjempurnaan management di Indonesia tergantung per-tama2 dari dan pada para manager sendiri chususnja jang tergolong **top managers.**

2. Karena itu, pembinaan dan pendidikan bagi para manager adalah penting sekali **(management development programs),** tapi tidak merupakan hal jang mudah dilaksanakan dengan tepat.

3. Penjempurnaan aparatur dan administrasi Pemerintahan di Indonesia, adalah penjempurnaan jang **berentjana dan overall,** karena itu memerlukan **kebidjaksanaan** pola2 dan **pedoman2 jang** terpusat dan pengawasan dan penilaian **jang terpusat** pula.

4. Departemen dan Lembaga2 Pemerintah non-Departemen, terutama jang besar2 perlu mempunjai "management - analysis" atau O & M Unit, jang dapat memperintji rentjana jang terpusat tadi, serta melaksanakan kegiatan2 penjempurnaan jang **chusus** menurut bidang tugasnja.

5. Penjempurnaan Management memerlukan pengetahuan teknik jang chusus, disamping intuisi, common-sense dan simple analysis. Teknik2 jang sukar2, seperti system-analysis, operation research, computer sciences dalam usaha penjempurnaan management di Indonesia belum tentu besar manfaatnja dari pada teknik2 jang sudah lama dikenal, seperti work-simplification, paper work management, office-lay-out, job description dan position classification, budgeting dan sebagainja.

6. Penjempurnaan management, chususnja pada pemerintahan, merupakan hal jang complex, jang memerlukan kemampuan, ketekunan dan usaha jang terus menerus dan hasilnja sering tidak dapat dirasakan dalam djangka waktu jang pendek.

7. Pelaksanaan rentjana penjempurnaan management haruslah sesuai dengan rentjana pembangunan nasional jang menjeluruh.

8. Penilaian achir dari berhasil tidaknja usaha penjempurnaan management, adalah **performance dan achievements** dari **organisasi** itu, jang sekali-gus mentjerminkan performance dan achievements managernja.

APPRESIASI STATISTIK UNTUK MANAGEMENT

Oleh : J. Supranto.

PENDAHULUAN

Seringkali kita dengar keluh kesah dari para pemimpin, baik sebagai pedjabat tinggi pemerintah maupun swasta jang mengatakan, bahwa beliau-2 itu kekurangan data sehingga susah sekali didalam membuat keputusan-2 atau kebidjaksanaan-2 jang menjangkut bidang tugasnja. Misalnja pedjabat dari Departemen Keuangan mengatakan, bahwa susah sekali untuk menentukan kebidjaksanaan-2 didalam bidang perpadjakan karena kekurangan data ; pedjabat dari Departemen Tenaga Kerdja mengatakan, bahwa susah sekali untuk menentukan alokasi jang tepat tentang tenaga kerdja menurut sektor-2 jang membutuhkan; seorang manager suatu perusahaan mendapatkan kesukaran didalam menentukan kebidjaksanaan didalam bidang personalia, keuangan / pembiajaan, upah, dlsb., djuga karena kekurangan data. Daftar dari pada tjontoh tersebut bisa ditambah dan mendjadi pandjang sekali dan tidak susah untuk mentjari tjontoh-2 itu. Ilustrasi tersebut sudah tjukup untuk menundjukkan, bahwa didalam proses pembuatan keputusan-2 / kebidjaksanaan-kebidjaksanaan diperlukan data.

Djadi apa sebenarnja data itu dan apa hubungannja dengan statistik ?

ARTI & KEGUNAAN DARIPADA DATA

Kalau kita lihat kamus Bahasa Inggris - Indonesia, karangan W.J.S. Poerwadarminta, tjetakan kedua (Djakarta, 1952) maka *data* berarti *keterangan* atau *informasi*. Mengapa kita sering mentjari data ? Apa sebenarnja kegunaan data itu ? Pada dasarnja kegunaan dari pada data ialah ***sebagai dasar jang objektip didalam proses pembuatan keputusan2/ kebidjaksanaan-2 oleh decision maker*** (pembuat keputusan-2). Decision maker ialah orang, baik setjara individu maupun setjara kolektip jang membuat keputusan-2.

Didalam kehidupan sehari-hari kita sering membuat keputusan-2. Sebagai Kepala Rumah Tangga, maka pengaruh (effect) dari keputusan jang kita buat hanja dirasakan oleh para anggota rumah tangga didalam lingkungan jang ketjil. Setiap bulan berdasarkan pendapatan (income) jang kita terima, kita harus membuat keputusan-2 mengenai biaja pengeluaran (expenditure) untuk keperluan hidup. Misalnja berapa djumlah jang harus dikeluarkan untuk *makanan*, berapa untuk *pakaian*, berapa untuk *perumahan* dan keperluan lainnja.

Apabila keputusan-2 itu dibuat seenaknja / semaunja sadja, maka akan terdjadi bahwa ada kebutuhan jang penting akan tetapi terlupakan, misalnja lupa membajar uang sekolah buat anaknja, dlsb. Dajdi akibat jang ditimbulkan hanja dalam lingkungan ketjil, mungkin karena sudah sering lupa anak tersebut bisa dikeluarkan dari sekolah.

Sekarang bajangkan kalau pengaruh dari keputusan itu dirasakan oleh sebagian atau seluruh anggota masjarakat atau oleh rakjat pada umumnja. Keputusan-2 jang demikian itu biasanja dibuat oleh para pimpinan, baik sebagai pedjabat tinggi pemerintah maupun swasta, katakan menteri sebagai Kepala suatu Departemen atau manager suatu perusahaan, jang tidak hanja bertanggung djawab terhadap anak isteri sebagai anggota rumah tangga akan tetapi terhadap seluruh karjawan sebagai anggota masjarakat.

Menteri Pertanian atas nama pemerintah menjebar luaskan bibit padi unggul P.B. 5 & P.B. 8 keseluruh pelosok tanah air didalam rangka menaikkan produksi beras melalui

projek BIMAS. Hasil dari projek BIMAS akan dirasakan oleh rakjat banjak, sebab dengan adanja kenaikan produksi beras, harga beras akan stabil dan bisa ditjapai oleh daja beli rakjat jang relatip masih rendah.

Selain dari pada itu besar kemungkinannja tidak akan mengimpor beras lagi, dengan demikian bisa menghemat devisa dan sebagai penggantinja kita bisa mengimpor barang2 modal jang bisa dipergunakan untuk memperkembangkan industri dalam negeri.

Manager suatu perusahaan setelah melihat adanja keuntungan dari hasil pendjualan barang produksinja memutuskan untuk menaikkan upah bagi para karjawannja, hal ini tentu akan menggembirakan para karjawan serta bisa menambah gairah kerdja untuk menaikkan produktivitas.

Djadi pada dasarnja *data* itu sebagai alat bagi decision maker didalam membuat keputusan-keputusan.

Keputusan jang baik hanja bisa diperoleh dari decision maker jang baik (djudjur, mau melihat keadaan jang sebenarnja serta berani mengambil keputusan jang objektip), dimana keputusan tersebut didasarkan atas data jang baik pula. Data jang baik ialah data jang bisa dipertjaja *kebenaran-nja* (reliable), *tepat waktunja* (up to date) dan mentjakup ruang lingkup jang luas / menjeluruh (comprehensive).

Data jang tidak bisa dipertjaja kebenarannja bisa memberikan hasil jang menjesatkan (misleading result) kalau dipergunakan untuk dasar pembuatan keputusan-2. Data jang tidak tepat waktu tidak bisa memberikan gambaran jang sebenarnja, sebab keadaan selalu berubah menurut perubahan waktu sedangkan data jang tidak comprehensive akan memberikan gambaran jang partiil sifatnja dan tidak menjeluruh.

Demikianlah pentingnja data didalam proses pembuatan keputusan, sehingga data itu harus benar-2 baik & bermutu. Para decision makers benar-2 harus "aware" tentang peranan data itu, dan sebagai consumer dari pada data harus bisa memberikan penilaian jang kritis terhadap data jang akan dipergunakan.

Bagaimana data itu dikumpulkan, diolah & dianalisa sehingga benar-2 tepat untuk dipergunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan-2 jang penting. Masih banjak para decision maker jang menggunakan data hasil dari pada "guess estimate" jaitu data *hasil perkiraan berdasarkan terkaan,* djadi tidak mempunjai dasar jang kuat.

PEMBAGIAN DATA MENURUT SIFATNJA, SUMBERNJA & WAKTU PENGUMPULANNJA.

Menurut sifatnja, data bisa dibagi mendjadi dua jaitu *data kwalitatip & data kwantitatip.*

Data kwantitatip adalah data jang tidak berbentuk angka, misalnja : senang, beres, bersemangat, lesu, lantjar, dlsb.

Sebagai tjontoh : Masjarakat pembeli *senang* akan sabun tjutji merk TJAP TANGAN ; perusahaan dibawah pimpinan saja sudah *beres ;* para karjawan perusahaan "X" *bersemangat;* para mahasiswa *lesu* setelah mendengar uang kuliah akan dinaikkan ; distribusi dari 9 matjam bahan pokok di Djakarta boleh dikatakan *lantjar.*

Sedangkan data kwantitatip adalah data jang berbentuk angka, misalnja : produksi beras pada tahun jang lalu *12 djuta ton ;* harga beras per liter di Djakarta Rp.40,– ; upah rata-2 per karjawan diperusahaan A = Rp. 25.000,– sebulan ; keuntungan perusahaan X mentjapai 20 % tahun jang lalu ; index biaja hidup di Djakarta rata-2 naik 2% sebulannja, dlsb.

Kedua djenis data menurut sifatnja tersebut sering diperlukan didalam membuat keputusan-keputusan. Data kwantitatip biasanja kurang konkrit untuk dasar membuat keputusan2. Misalnja karena berdasarkan riset pemasaran ada *kenaikan permintaan* (demand) terhadap barang X, maka produksi barang X tersebut harus dinaikkan.

Tetapi berapa djumlah kenaikan demand dan berapa kemampuan perusahaan untuk menaikkan produksi tersebut ? Suatu statement atau pernjataan jang menjatakan perusahaan itu *beres,* sebenarnja djuga kurang djelas / tidak konkrit. Bagaimana beresnja ? Berapa keuntungan jang bisa ditjapai setiap tahunnja ? Berapa djumlah produksinja ? Berapa % dari djumlah produksi tersebut jang tidak laku didjual ?

Bahwa kedua djenis data tersebut dipergunakan sebagai dasar untuk membuat keputusan-keputusan, perhatikan tjontoh berikut :

a). Pemerintah melalui BULOG setelah meneliti angka produksi pertanian ternjata ada kenaikkan produksi sebagai akibat adanja projek BIMAS. Akan tetapi oleh karena djumlah penduduk djuga meningkat maka dirasakan perlu mengimpor beras untuk menstabilkan harganja. Data tentang djumlah produksi & djumlah penduduk adalah *kwantitatip* sifatnja. Kemudian perlu djuga diputuskan *dari mana* harus mengimpor ? Hal ini tergantung kepada politik luar negeri kita. Sebab apabila tidak, maka ada kemungkinan, bahwa walaupun beras sudah sampai di Tandjungpriok, bukannja rakjat berterima kasih kepada Pemerintah akan tetapi mungkin berdemonstrasi.

Djadi dari negara mana harus diimpor perlu pula dipertimbangkan sebagai data jang kwalitatip sifatnja.

b). Seorang manager perusahaan mendapatkan kesan, bahwa para karjawannja tidak *bergairah* atau *bersemangat* akan tetapi *lesu-lesu.*

Manager jang baik tentu sadja harus mentjari sebab-2-nja mengapa mereka itu lesu-2, sebab tidak mungkin bisa diharapkan produktivitas akan meningkat apabila para karjawan tidak bersemangat. Kemudian ditanjakan kepada Kepala Biro Keuangan, mungkin upah mereka terlalu rendah. Ternjata upah mereka sudah tjukup tinggi sebab baru dinaikkan dan rata-2 menerima Rp. 40.000,-- sebulan.

Achirnja diadakan suatu angket untuk menjelidiki sebab-2 kelesuan dan ternjata ada 90 % jang mengatakan, bahwa tidak senang kepada sikap manager jang sangat sombong & angkuh serta sering memaki-maki karjawan dihadapan umum. Manager jang baik pasti akan merubah sikapnja jang sombong itu agar para karjawan dihargai sebagai manusia jang mempunjai harga diri dan bukan seperti mesin.

Ditindjau dari ***sumbernja*** maka data bisa dibedakan mendjadi 2 (dua), jaitu data *primer* (primary data) dan data sekunder (secondary data). Data primer ialah data jang dikumpulkan sendiri oleh lembaga / perusahaan jang bersangkutan biasanja untuk " day to day operation " misalnja data tentang djumlah personalia menurut pendidikan, lamanja bekerdja, umur, dlsb., data *keuangan* jang meliputi penerimaan dan pengeluaran ; data djumlah produksi menurut djenisnja, dlsb.

Data sekunder ialah data jang dikumpulkan oleh lembaga / instansi lain, misalnja data tentang harga, produksi, djumlah penduduk, export & import oleh Biro Pusat Statistik; data keuangan negara oleh Departemen Keuangan ; data perbankan oleh Bank Indonesia, dlsb.

Data sekunder biasanja diperlukan untuk melihat effek atau pengaruh dari perekonomian nasional terhadap suatu kegiatan tertentu. Misalnja pengaruh kenaikan gadji terhadap demand suatu produk, pengaruh dari kebidjaksanaan moneter terhadap kenaikan harga suatu barang, dlsb.

Ditindjau dari waktu pengumpulannja, data djuga bisa dibagi mendjadi 2 (dua) jaitu CROSS SECTION DATA & TIME SERIES DATA.

Jang disebut dengan CROSS SECTION DATA ialah data jang dikumpulkan pada suatu waktu tertentu (at a point of time) dan bisa menggambarkan keadaan pada waktu jang bersangkutan. Misalnja suatu perusahaan melakukan suatu penelitian terhadap para karjawannja, chususnja mengenai pengeluaran biaja hidup setiap bulannja didalam rangka untuk penjesuaian upah (wages adjustment).

Misalnja penjelidikan dilakukan pada tahun 1970, selama 12 bulan dari Djanuari s/d Desember, maka dengan demikian akan diperoleh gambaran pada tahun 1970, berapa besarnja rata-2 per bulan diperintji menurut kebutuhan *makanan* (food), *pakaian* (clothing), *perumahan* (housing) dan lain-lain.

Atau bisa djuga diselidiki pada tahun 1970, djumlah produksi menurut djenis dari beberapa tjabang perusahaan tertentu, dlsb.

Sedangkan jang dimaksud dengan TIME SERIES DATA ialah data jang dikumpulkan dari waktu kewaktu untuk melihat perkembangan suatu kegiatan (perkembangan temperatur/suhu seorang pasien dari hari kehari, perkembangan harga selama 12 bulan jang lalu, perkembangan produksi dari tahun ketahun, dlsb.) Time series data apabila digambarkan grafiknja akan terlihat adanja *fluktuasi* (naik turun) dan atas dasar time series tersebut kemudian bisa ditarik suatu *trend* (garis jang menundjukkan arah perkembangan setjara umum) jang bisa dipergunakan untuk membuat *ramalan* (forecasting).

Diatas telah diuraikan tentang peranan data didalam proses pembuatan keputusan2/kebidjaksanaan2 oleh decision maker. Oleh karena data itu hanja sebagai alat bagi decision maker, maka bagaimanapun ampuhnja alat itu kalau tidak dipergunakan tentu sadja tidak akan berperanan sama sekali. Apalagi kalau decision maker tersebut tjara kerdjanja masih " semau gue " maka data itu baginja tak ada gunanja dan tentu sadja tidak bisa diharapkan hasil keputusan jang baik/mengenai sasarannja.

Data jang baik tidak akan datang/timbul dengan sendirinja tetapi harus diusahakan melalui pengumpulan, pengolahan & analisa, maka disinilah peranan daripada statistik.

ARTI DARI PADA STATISTIK.

Sebetulnja banjak sekali definisi dari pada statistik akan tetapi pada dasarnja bisa didefinisikan sebagai berikut : *Statistik adalah suatu tjabang ilmu pasti jang mempeladjari tentang bagaimana tjara mengumpulkan, mengolah, menjadjikan & menganalisa dari pada data.*

Definisi tersebut sebetulnja lebih ditekankan kepada kegiatan-2 jang ditjakup oleh ilmu statistik. Hal ini perlu diperhatikan oleh karena banjak sekali orang jang melakukan pengumpulan data akan tetapi setelah itu tidak diadakan pengolahan apalagi sampai dengan analisa-2, sehingga dengan demikian tidak dapat diperoleh informasi sebanjak2-nja dari usaha pengumpulan data tersebut. Data jang dikumpulkan akan tetapi tidak dipergunakan untuk dasar pembuatan keputusan sebetulnja merupakan suatu pemborosan (waste).

Banjak sekali data jang bisa diperoleh sebagai hasil dari kegiatan administrasi di-kantor2, sebab setiap formulir jang diisi oleh para karjawan serta tjatatan2/records mengenai kegiatan apa sadja merupakan sumber data jang sangat berguna.

Pengumpulan, pengolahan serta analisa data merupakan pekerdjaan jang memerlukan ketekunan, kesabaran serta ketelitian jang sungguh2 sehingga apabila hasilnja tidak dimanfaatkan untuk membuat keputusan2 jang berguna akan mengakibatkan pengumpul data tersebut segan untuk mengumpulkannja dikemudian hari.

Itulah sebabnja perlu adanja dorongan (push) dari pihak pimpinan untuk memberikan semangat selain dari pada itu djuga ikut membantu dengan memberikan fasilitas-2 seperti mesin hitung, tabel-2 dan fasilitas-2 lainnja jang diperlukan.

Bilamana atau kapan data itu harus dikumpulkan ? Data harus dikumpulkan apabila kita menghadapi suatu persoalan dan untuk memetjahkan persoalan tersebut diperlukan data. Kalau data jang diperlukan sudah tersedia, tentu sadja tidak perlu dikumpulkan lagi, sebab pengumpulan data itu sangat mahal biajanja. Persoalannja harus diketahui ter-

lebih dahulu, sehingga dengan demikian memudahkan untuk menentukan djenis data jang harus dikumpulkan tentu sadja jang "relevant" terhadap persoalan. Dengan demikian akan memudahkan pembuatan daftar pertanjaan (questionnaire) apabila pengumpulannja nanti dipergunakan questionnaire.

METODE PENGUMPULAN DATA.

Sebelum kita bitjarakan metode pengumpulan data, maka terlebih dahulu perlu dipeladjari beberapa konsep jaitu tentang *populasi* (universe), *sample, sensus, sampling, parameter & statistic.*

Populasi ialah kumpulan jang lengkap dari seluruh elemen jang mendjadi objek penjelidikan dan sering djuga disebut *universe.*

Elemen-2 ini bisa berupa orang, bintang-2 dilangit, perusahaan-2 industri, petak-2 sawah, rumah tangga, dlsb., jang mendjadi objek penjelidikan. Populasi berarti *penduduk* apabila jang mendjadi objek penjelidikan terdiri dari orang-2 dari suatu negara (katakan penduduk Indonesia).

Sample ialah sebagian ketjil dari populasi dan sering disebut tjontoh.

Sebetulnja ada dua tjara atau metode didalam pengumpulan data jaitu *sensus & sampling.*

Sensus ialah suatu tjara pengumpulan data apabila dilakukan pentjatatan terhadap seluruh elemen dari populasi (complete enumeration). Hasil dari sensus memberikan *nilai jang sebenarnja* (true value) dan dinamakan parameter (seperti djumlah sebenarnja,rata2 sebenarnja, persentase sebenarnja, variance sebenarnja, median jang sebenarnja, dlsb.).

Sampling ialah suatu tjara pengumpulan data apabila dilakukan pentjatatan terhadap *sebagian elemen dari populasi* (sample).

Hasil dari sampling hanja merupakan nilai perkiraan (estimate value) dan disebut statistic serta merupakan estimate dari parameter (seperti rata-2 perkiraan, variance perkiraan, median perkiraan, dlsb.).

Didalam statistik nilai perkiraan berarti nilai jang dihitung berdasarkan suatu sample.

Sensus walaupun memberikan nilai sebenarnja akan tetapi sangat *mahal biajanja, tenaga & waktu jang dipergunakan sangat banjak.*

Sebagai tjontoh misalnja sensus penduduk, sensus pertanian, sensus industri jang dilakukan oleh Biro Pusat Statistik. Sesuai dengan rekomendasi P.B.B. kepada para negara anggota, maka sensus penduduk harus dilakukan 10 tahun sekali (ingat jang pertama 1961 & jang kedua 1971), sensus pertanian & industri masing-2 5 tahun sekali. Perusahaanpun bisa melakukan sensus terhadap seluruh karjawannja sehingga bisa diperoleh gambaran jang sebenarnja mengenai komposisi personalia berapa orang djumlah karjawan golongan atas (top), berapa golongan menengah (middle) dan berapa golongan bawah ; djumlah karjawan menurut pendidikan & keahlian ; djumlah karjawan menurut lamanja bekerdja & djabatannja. Bisa djuga dilakukan sensus terhadap seluruh tjabang perusahaan sehingga bisa diketahui berapa djumlah modal jang tersedia, djumlah produksi jang bisa diprodusir, dlsb.

Bagi suatu perusahaan harus dipertimbangkan mengenai segi pembiajaan didalam pengumpulan data dan seringkali dipergunakan sampling sebab biajanja relatip lebih murah djuga djumlah waktu & tenaga relatip lebih sedikit. Terutama didalam riset pemasaran, untuk mengetahui berapa besarnja demand terhadap suatu barang tidak seluruh masjarakat pembeli ditanja akan tetapi hanja sebagian sadja (diambil samplenja).

Untuk menjelidiki berapa % dari pada barang produksinja jang rusak (defective) djuga tjukup diambil sample produksi jang bersangkutan. Kadang-2 memang tidak mungkin

untuk melakukan penjelidikan setjara keseluruhan, misalnja untuk mengetahui berapa % djumlah bahan peledak (dinamit, granat) jang tidak bisa meledak. Pemilik pabrik tidak mungkin meledakkan semuanja akan tetapi tjukup mengambil "sample" bahan peledak.

Untuk menentukan djenis darah, tjukup mengambil setetes darah sebagai sample. Agar supaja nilai perkiraan jang didasarkan atas sample itu baik, maka sample harus mewakili populasi (representatip).

MATJAM DATA JANG DIKUMPULKAN.

Setelah persoalan jang akan dipetjahkan sudah dirumuskan dengan djelas, maka djenis data jang akan dikumpulkan dan relevant dengan persoalan jang bersangkutan akan bisa ditentukan dengan mudah, artinja data jang dikumpulkan harus sesuai dengan kebutuhan. Pengumpulan data didalam suatu kegiatan riset biasanja dipergunakan untuk dasar pengudjian hipotesa (testing hypothesis).

Apabila jang diselidiki itu perusahaan-2 maka data jang akan dikumpulkan meliputi djumlah karjawan menurut pendidikan, lamanja bekerdja, djabatan; djumlah data tentang keuangan jang mentjakup djumlah penerimaan serta pengeluaran untuk segala matjam biaja; data tentang bahan bakar jang dipergunakan; tentang modal; tentang produksi, dlsb.

Apabila jang diselidiki itu potensi pasar didalam riset pemasaran, jang mendjadi responden tentu sadja masjarakat pembeli dan data jang dikumpulkan misalnja meliputi pendapatan, djumlah anggota keluarga, kemauan membeli terhadap suatu barang tertentu, tentang "preference", dlsb.

Djadi djelasnja, matjam data jang dikumpulkan harus sesuai dengan relevant terhadap persoalan, sebab tudjuan utama didalam usaha pengumpulan data ialah untuk dasar pembuatan keputusan.

PENGOLAHAN, PENJADJIAN & ANALISA DATA.

Sewaktu merentjanakan suatu penelitian dalam usaha pengumpulan data, maka orang jang melakukan penelitian tersebut seharusnja sudah mempunjai rentjana mengenai *pengolahannja,* (apakah akan diolah dengan tangan atau dengan menggunakan electronic computer) serta mengenai tabel2/grafik2 atau keterangan-2 kwantitatip lainnja jang akan dihasilkan/diperoleh dari usaha pengumpulan data tersebut.

Pertanjaan-2 didalam questionnaire (daftar pertanjaan) harus sudah mentjerminkan keterangan-keterangan jang diperlukan/dibutuhkan.

Pengolahan data dengan menggunakan electronic computer akan menghasilkan output sesuai dengan jang diselidiki, misalnja dalam bentuk tabel-2, grafik-2, angka-2 ringkasan (summary figures) seperti *djumlah* (total), *rata-2* (average), *persentase* (percentage), *ratio, angka index, index korrelasi, persamaan regressi,* dlsb.

Sebagai tjontoh misalnja, setelah diadakan pengolahan jang meliputi kegiatan-2 *editing, coding & punching,* maka bisa diperoleh antara lain keterangan-2 sebagai berikut :

1. *Djumlah karjawan jang ada* (menurut umur, pendidikan, lamanja bekerdja, djabatan, dlsb.); djumlah penerimaan & pengeluaran diperintji menurut pengeluaran *rutin, investasi* & lain-2: djumlah produksi menurut djenis, dlsb.
2. *Rata-rata* upah para karjawan per bulan, rata-2 kenaikan produksi per tahun, rata2 keuntungan per tahun, rata-2 pengeluaran & penerimaan per tahun, dlsb.
3. *Persentase* biaja advertensi terhadap seluruh pengeluaran, persentase biaja training

terhadap seluruh biaja projek riset, persentase djumlah sardjana terhadap seluruh karjawan perusahaan, persentase waktu jang menganggur (percentage of idle time), dlsb.

4. *Ratio* antara karjawan laki-2 terhadap karjawan perempuan, ratio antara pengeluaran untuk biaja advertensi melalui radio terhadap biaja advertensi melalui T.V., ratio antara biaja untuk pembangunan terhadap biaja untuk rutin, dlsb.
5. *Angka index produksi,* angka index harga, angka index penerimaan, dlsb.
6. Index korrelasi antara % kenaikan kredit dengan % kenaikan produksi-2, index korrelasi antara % kenaikan biaja advertensi dengan % kenaikan "value of sales", dlsb.

Kalau X = % kenaikan kredit & Y — % kenaikan produksi, maka simple linear regression antara Y terhadap X adalah Y' = a + bX. (Y' batja Y aksen). Garis regressi ini bisa dipergunakan untuk meramalkan Y apabila X diketahui. Ramalan (forecasting) sangat penting didalam perentjanaan. Kita bisa membuat garis regressi Y terhadap X apabila ada korrelasi (hubungan) jang kuat antara X & Y.

PENJADJIAN DATA.

Penjadjian data bisa dalam bentuk *tabel* atau *grafik.*

Tabel mempunjai kebaikan & kelemahan.
Kebaikannja ialah bahwa tabel bisa memberikan keterangan-2 setjara terperintji sedangkan kelemahannja ialah karena terlalu terperintji sehingga kadang-2 susah untuk mengambil kesimpulan setjara umum lagi pula kelihatannja sangat ruwet.

Grafik djuga mempunjai kebaikan serta kelemahan.

Banjak orang mengatakan, bahwa *satu gambar lebih berharga daripada seribu kata.* Hal ini dimaksudkan bahwa dengan melihat suatu gambar (grafik) orang sudah bisa membuat kesimpulan misalnja trend dari produksi menaik sedangkan trend dari harga menurun, dlsb. Itulah sebabnja penting sekali diruang kerdja manager atau diruang sidang diberi/dipasang grafik-2 jang menundjukkan perkembangan dari pada kegiatan-2 (produksi, harga, export, dlsb.).

Kebaikan dari pada grafik ialah bahwa dalam waktu jang relatip singkat sudah bisa diambil kesimpulan (trend jang menaik atau menurun).

Sedangkan kelemahannja ialah bahwa informasi kurang bisa terperintji sehingga kesimpulan jang diambil lebih bersifat umum sebab dalam gambar biasanja nilai-2nja kurang teliti akibat adanja pembulatan-2 (rounding).

ANALISA DATA.

Oleh karena maksud daripada penulisan artikel ini hanja untuk menimbulkan appresiasi terlebih dahulu, maka selalu dihindarkan illustrasi-2 jang sangat tehnis sifatnja seperti rumus-2, dlsb.

Tidak bisa menerangkan tentang suatu analisa data tanpa mempergunakan simbol-2 & rumus-2 jang tehnis sifatnja. Untuk hal ini akan penulis tunda sampai pada kesempatan selandjutnja. Didalam kesempatan ini hanja perlu penulis sebutkan tentang berbagai analisa jang sangat penting dimana hasilnja sangat berguna bagi decision maker.

Beberapa analisa tersebut diatas misalnja analisa *korrelasi & regressi, analisa variance, statistical quality control,* dlsb.

Analisa korrelasi dimaksudkan untuk melihat adanja hubungan antara variabel-2 dan

kuat tidaknja hubungan antara variabel bisa dilihat dengan mempergunakan angka index korrelasi dimana nilainja terletak antara — 1 & 1.

Kalau variabel X & Y ber-korrelasi dan apabila nilai index korrelasi = — 1 dikatakan hubungan antara X & Y *kuat tetapi negatip* (strong & negative relationship), kalau = 0 dikatakan tak ada hubungan (no relationship) dan kalau = 1, hubungan dikatakan kuat & positip (strong & positive relationship). Kalau memang ada hubungan antara X & Y jang tjukup kuat maka kemudian bisa dibuat suatu persamaan garis regressi jang bisa dipergunakan untuk meramalkan Y kalau nilai X sudah diketahui. Misalnja kalau Y' = 2 + 3X, maka apabila X = 10, Y' (perkiraan dari Y) nilainja sebesar 2 + 3 (10) = 32.

Analisa variance misalnja dipergunakan untuk mengetahui apakah ada perbedaan pengaruh jang berarti (significant effect) dari beberapa djenis pupuk terhadap produksi padi, apakah ada perbedaan harga beras jang berarti diperbagai pasar di Djakarta sedangkan statistical qualita control sangat berguna untuk menentukan apakah suatu proses produksi perlu dihentikan sementara oleh karena ada beberapa produk jang dihasilkan oleh proses tersebut ternjata "out of control" atau proses dibiarkan djalan terus oleh karena kwalitas produk masih didalam batas-2 jang termasuk standard (batas-2 jang telah ditentukan).

STATISTIK SEBAGAI ALAT CONTROL.

Dari data (statistik) jang telah terkumpul bisa dihitung keterangan-2 jang sangat berguna sebagai alat control. Tentu sadja keterangan tersebut akan ber-beda-2 sesuai dengan persoalan jang akan dikontrol. Akan tetapi beberapa diantaranja adalah sebagai berikut:

a). *RATA-RATA.*

Suatu perusahaan didalam usahanja untuk mentjapai suatu tudjuan (goal) katakan akan *menaikkan produksi rata-2 sebesar 10%* pada waktu jang akan datang. Tudjuan ini mungkin tertjermin didalam *target* perusahaan tersebut. Ternjata setelah sampai pada waktunja hanja mengalami kenaikan sebesar 8 %. Djadi dengan keterangan rata-2 tersebut kita kemudian bisa mengetahui (setelah dikontrol) bahwa target (tudjuan) tidak tertjapai. Mungkin karena kekurangan bahan mentah, kekurangan modal atau mungkin target terlalu tinggi Rata-2 bisa dipergunakan untuk mengontrol personnel, keuangan, pendjualan, dlsb

b). *KORRELASI.*

Berdasarkan teori ekonomi kita bisa mengatakan bahwa makin banjak uang jang beredar (money supply) dimasjarakat, maka makin tinggilah kenaikan harga. Dengan perkataan lain ada korrelasi antara djumlah uang jang beredar dengan perkembangan harga. Maka dari itu, oleh karena ada korrelasi antara % kenaikan djumlah uang jang beredar (= X) dengan % kenaikan harga (= Y), maka untuk mentjegah djangan sampai harga terus menerus naik, djumlah uang jang beredar harus dikurangi. Djadi korrelasi djuga merupakan alat kontrol. (Ingat : Tight money policy).

Adanja kegiatan didalam advertensi, maka diharapkan akan adanja kenaikan djumlah barang jang terdjual. Ini berarti bahwa makin banjak djumlah pengeluaran untuk keperluan advertensi diharapkan djuga makin banjak uang jang diterima sebagai hasil pendjualan (revenue), dengan perkataan lain ada korrelasi antara kedua hal tersebut Itulah sebabnja kalau index korrelasi ternjata tidak menundjukkan angka positip jang tinggi, boleh dikatakan usaha advertensi tersebut kurang efektip, perlu diadakan penindjauan.

KESIMPULAN :

Berdasarkan atas uraian-2 tersebut diatas maka bisa disimpulkan hal-2 sebagai berikut :

1. Data adalah merupakan alat jang ampuh sebagai dasar didalam pembuatan keputusan oleh decision maker.

2. Data harus dikumpulkan dari waktu-kewaktu setjara terus menerus agar bisa diperoleh suatu "time series data" jang berguna untuk melihat perkembangan dari kegiatan-kegiatan selain dari pada itu djuga berguna untuk dasar pembuatan *ramalan* (forecasting) dimana ramalan ini sangat berguna untuk suatu perentjanaan (planning).

3. Data djuga merupakan alat pengontrol jang ampuh serta dasar untuk pembuatan *evaluasi* (penilaian) apakah hasil suatu perentjanaan jang diimplementasikan bisa ditjapai seluruhnja atau hanja 80 % sadja misalnja.

4. Para decision makers baik sebagai pedjabat tinggi pemerintah maupun swasta dimana keputusan-2 jang dibuatnja mempunjai pengaruh (effect) jang luas dimasjarakat sudah seharusnja mempunjai appresiasi terhadap data (statistik) sehingga keputusan-2 jang dibuat selalu didasarkan atas data-2 jang objektip sehingga dengan demikian akan mengenai sasaran jang ditudju.

DAFTAR BUKU :

1. Basic statistics with business application
by Richard C. Clelland cs.
John Willey & Sons, Inc (1967)

2. Managerial statistics
by Kermit O. Hansen
Prentice Hall, Inc (Fourth printing, 1959)

3. Modern Business Statistics
by John E. Freund & Frank J. Williams
Prentice Hall, Inc / Modern Asia Edition (Second printing, 1965)

4. Statistik untuk Manager
Oleh J. Supranto M.A.
Lembaga Administrasi Negara (1971).

5. Work Sampling for Modern Management
by Betrand L. Hansen
Prentice Hall, Inc (1960).-

KETRAMPILAN PRIBADI DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Oleh : Sondang P. Siagian.

Meskipun dalam setiap organisasi sang kepala-lah jang bertanggungdjawab atas pengambilan keputusan terachir untuk dilaksanakan para pedjabat dan pegawai pada echelon jang lebih rendah, tidaklah berarti bahwa didalam melaksanakan tugas mengambil keputusan itu sang kepala (apakah namanja administrator, manager, menteri, direktur, ketua dan sebagainja), bekerdja sendirian tanpa bantuan orang lain. Malahan hal jang sebaliknja jang harus berlaku, jaitu bahwa didalam proses pengambilan keputusan seorang kepala harus mengikut sertakan sebanjak mungkin bawahannja. Peranan para bawahan itu ialah :

1. Sebagai sumber informasi dan data karena sebagaimana telah dikatakan dimuka sesuatu keputusan dapat dikatakan baik apabila keputusan itu didasarkan kepada fakta-fakta dan data-data jang sangat erat hubungannja dengan sesuatu masalah jang dihadapi. Memang sebagai seorang "generalist" seorang kepala perlu dan memang harus memiliki gambaran jang menjeluruh tentang berbagai aspek organisasi jang dipimpinnja. Akan tetapi gambaran jang menjeluruh itu mungkin hanja diketahuinja pada garis besarnja sadja. Sedangkan jang mengetahui details daripada situasi didalam organisasi (dus, fakta-2 dan data-2 jang mendatail) hanja dimiliki oleh para pimpinan pada echelon organisasi jang lebih rendah.

Untuk mendjalankan peranan inilah para pimpinan dari berbagai echelon didalam organisasi perlu dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan. Pengikut-sertaan para bawahan itu akan turut mendjamin semakin tepatnja keputusan jang diambil. Dan memang salah satu kriteria terpenting untuk mengukur sukses tidaknja seorang kepala ialah prosentase jang semakin tinggi daripada keputusan-2 jang diambilnja jang telah direalisir.

2. Sebagai persiapan pelaksanaan. Kiranja adalah suatu faktor psychologis jang penting pula untuk melibatkan para pimpinan echelon bawahan dalam proses pengambilan keputusan. Artinja, djika para pimpinan pada echelon jang lebih rendah dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, maka mereka itu akan merasa bahwa keputusan jang diambil oleh pimpinan jang lebih tinggi didalam organisasi adalah keputusan mereka djuga karena mereka telah turut merumuskannja. Djika perasaan jang demikian itu ada, maka dapat diharapkan bahwa bentuk, sifat dan tingkat partisipasi mereka nantinja didalam pelaksanaan akan lebih sesuai dengan keinginan pimpinan. Dus akan mempermudah dan memperlantjar pelaksanaan. Disamping itu rasa tanggungdjawab mereka dalam pelaksanaan diharapkan akan bertambah besar pula.

3. Sebagai "kritikus". Disadari atau tidak, salah satu sifat jang baik jang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin adalah sifat keterbukaan terhadap kritik, baik kritik jang datang dari dalam organisasi (terutama dari para pimpinan bawahan) maupun jang datang dari luar organisasi (terutama mereka jang mendjadi "langganan" daripada organisasi). Karena itu peranan para bawahan sebagai kritikus (tentunja jang sifatnja membangun), sangatlah penting karena biasanja sukar bagi seseorang untuk mengkritik diri sendiri. Keterbukaan menerima kritik akan mengakibatkan beberapa hal jang positif, seperti :

a. Semakin tadjamnja analisa seseorang terhadap fakta-2 dan data-2 jang dihadapinja ;

b. Pengetahuan tentang bidang-2 mana jang mendjadi kelemahan seseorang itu jang kemudian mengakibatkan kemampuan mengatasi kelemahan tersebut. Hal ini sangat penting karena setiap orang — apapun pangkat dan djabatannja — pasti mempunjai kelemahan-kelemahan jang harus diatasinja.

Kesemuanja ini menundjukkan bahwa proses pengambilan keputusan menjangkut peningkatan ketrampilan seorang pemimpin untuk mengikutsertakan sebanjak mungkin para bawahannja dalam proses pengambilan keputusan itu. Salah satu alat terpenting jang tersedia bagi seorang pimpinan untuk melibatkan para bawahan itu ialah melalui *rapat.*

Rapat : Media Pengambilan Keputusan.

Penjelidikan telah sering membuktikan bahwa sangat banjak orang jang tidak mengetahui tjara penggunaan rapat sebagai alat pengambilan keputusan. Di Amerika, misalnja, pernah diselidiki tjara mengadakan rapat pada 100 perusahaan-2 besar dinegara itu. Penjelidikan itu menundjukkan bahwa selama 18 bulan hanja 1/10 dari 300.000 rapat jang dapat dikatakan effektif. Dihubungkan dengan nilai uang, penjelidik tersebut memperkirakan bahwa waktu jang hilang dalam rapat-2 tersebut berharga 250 djuta dollar per tahun.

Ada dua alasan utama jang dikemukakannja jang menjebabkan rapat-2 tersebut gagal. *Pertama,* karena persiapan jang kurang. *Kedua,* banjak diantara rapat-2 itu sebenarnja tidak perlu diadakan. Demikian benarnja pendapat diatas sehingga dalam dunia management terdapat sebutan jang mengatakan bahwa : " A committee is a group that keeps minutes but waste hours. " Sangat banjak waktu jang terbuang dalam rapat-2 jang dapat dikatakan gagal baik karena persiapannja jang kurang baik, maupun karena terlalu banjak hal jang dirapatkan jang sebenarnja tidak perlu. Dalam pada itu perlu ditekankan bahwa rapat tetap merupakan alat terpenting dalam pengambilan keputusan, asal sadja rapat-2 itu dipergunakan dengan baik. Penggunaan dengan baik itulah akan dibitjarakan berikut ini.

Penggunaan Jang Baik daripada Rapat. Menurut berbagai penjelidikan jang telah pernah diadakan di Amerika Serikat, antara 10 s/d 50 % waktu jang dipergunakan oleh kelompok pimpinan untuk menghadiri berbagai matjam rapat. Meskipun penjelidikan jang serupa belum pernah diadakan di Indonesia, kiranja tidak akan terlalu menjimpang dari kebenaran djika dikatakan bahwa kelompok pimpinan dalam berbagai organisasi di Indonesia — baik swasta maupun didalam pemerintahan — mempergunakan waktu jang sangat banjak untuk menghadiri berbagai matjam rapat. Banjaknja waktu jang terbuang untuk menghadiri rapat-2 mendjadi dianggap pertjuma karena :

1. Sering rapat-2 diadakan tanpa kriteria-2 jang njata atau difahami untuk mengadakan rapat-2 tersebut.
2. Atjara rapat sering tidak dipersiapkan dengan seksama dan djika toch ada agenda, pembitjaraan-2 didalam rapat sering menjimpang dari agenda jang telah ditentukan.
3. Kriteria tentang siapa jang akan diundang hadir dalam rapat apa sering tidak ada/tidak djelas, sehingga orang-2 jang dalam pelaksanaan tugasnja tidak ada hubungannja dengan materi jang akan dirapatkan turut djuga hadir.
4. Sering rapat-2 dihadiri oleh terlalu banjak orang. Akibatnja ialah pembitjaraan tidak dapat/sukar dibatasi kepada bahan rapat jang mendjadi alasan mengapa rapat itu diadakan.
5. Terlalu sering didalam rapat, pimpinan tertinggi jang hadir mendominir pembitjaraan (dengan berbitjara terlalu lama dan terlalu banjak) sehingga apa jang dikatakan rapat itu sering berobah sifatnja mendjadi hanja suatu " briefing " karena jang hadir lainnja tidak diberi kesempatan untuk turut berbitjara.
6. Sering waktu pembukaan dan penutupan rapat tidak ditaati sedang para pedjabat rendahan diwadjibkan datang pada waktunja dan baru boleh pergi apabila rapat telah ditutup oleh pimpinan.

7. Rapat sering diadakan tanpa perentjanaan waktu jang matang dan diadakan dengan mendadak. Akibat jang sering timbul ialah bahwa banjak pedjabat pada echelon jang lebih rendah jang terpaksa membatalkan atjara dan/atau pelaksanaan tugas-2 lainnja dengan mendadak pula.

Ketudjuh sebab-2 diatas itulah jang utama jang mendjadi sebab mengapa rapat-2 jang diadakan oleh organisasi sering dipandang sebagai pemborosan waktu. Dan karena itu pulalah mengapa sangat penting bagi seorang pemimpin untuk mengetahui bagaimana tjaranja mengadakan rapat dengan baik (dalam arti produktif serta effisien).

ertitik-tolak dari pendapat bahwa rapat merupakan salah satu alat terpenting untuk mengambil keputusan, dapat pula dikatakan bahwa ada keuntungan-2 (advantages) tertentu jang dapat dipetik dalam rapat-2, jaitu :

1. Masalah jang sudah diketahui mendjadi lebih diketahui sifatnja karena dibitjarakan dalam forum terbuka; sedangkan masalah-2 jang kurang disadari sebagai masalah dapat diidentifiir dengan djelas melalui satu diskussi tentang gedjala-2 jang telah menundjukkan adanja masalah tersebut.

2. Berbagai keachlian, pendapat dan buah fikiran dipergunakan dalam memetjahkan berbagai masaalah jang dihadapi melalui interaksi kelompok jang menghasilkan pengertian jang lebih mendalam tentang tjara pemetjahan masalah jang dihadapi itu.

3. Hal-2 jang terhalang oleh saluran-2 administratif dapat dikemukakan untuk penindjauan kembali dengan harapan bahwa approach jang langsung akan mendjernihkan suasana bagi fihak-2 jang berkepentingan. Ini sangat penting untuk tidak membiarkan sesuatu terpendam.

4. Penerimaan dan pelaksanaan keputusan jang diambil oleh para peserta rapat dapat ditingkatkan karena partisipasi mereka dalam pembuatan keputusan tersebut.

5. Kesempatan bagi para peserta rapat untuk melatih diri mendjadi pedjabat jang lebih bertanggungdjawab dengan melaksanakan kewadjiban jang telah diputuskan didalam rapat dengan lebih bertanggungdjawab pula.

6. Melalui rapat, kita dilatih untuk menerima pendapat orang lain djika ternjata pendapat orang lain itu lebih baik dari pendapat kita (djika pendapat kita itu ada).

7. Melalui rapat kita dilatih pula untuk beladjar tentang tjara berfikir orang lain dan beladjar menempatkan diri dalam posisi orang lain djika orang lain itu dihadapkan kepada sesuatu masalah (empathy).

Meskipun demikian kiranja perlu pula disadari bahwa pengambilan keputusan melalui rapat (apakah rapat paripurna, rapat panitya, rapat task force dan sebagainja) mempunjai kelemahan-2 (disadvantages) pula.

Ada tudjuh kelemahan jang sering dikemukakan daripada rapat sebagai alat pengambilan keputusan, jaitu :

1. Kebanjakan rapat adalah risiko karena meskipun berbagai usaha telah dibuat untuk memperbaiki rapat sebagai alat, masih terlalu sering pelaksanaan rapat itu kurang baik.

2. Hasil jang diperoleh para peserta rapat dapat dikatakan rendah djika dibandingkan dengan djumlah waktu jang mereka pergunakan untuk menghadiri rapat. Artinja, djika terdapat lima orang dalam satu rapat, djumlah waktu rata-2 jang dipergunakan ialah 20 % setiap orang. Meskipun mendengarkan orang lain berbitjara dianggap sebagai suatu bentuk partisipasi dalam rapat, hasil jang diperoleh masih tetap rendah. Tambahan pula bahan pembitjaraannja sendiri sering menjimpang dari tudjuan semula karena sering apa jang di-

bitjarakan tidak menjangkut semua jang hadir. Bukannja hal jang djarang pula bahwa hal jang dibitjarakan sebenarnja hanja menjangkut pembitjara sadja.

3. Pengambilan keputusan oleh panitya dalam rapat tjenderung untuk memperlemah atau mengelakkan tanggungdjawab administratif ketjuali pimpinan rapat menguasai sepenuhnja djalannja rapat dan mempergunakan rapat itu hanja sebagai badan konsultasi. Sering terdjadi bahwa rapat diadakan untuk mengelakkan pertanggungdjawaban atau untuk menutup-nutupi masalah jang dihadapi oleh seseorang.

4. Tidak djarang terdjadi bahwa rapat dipergunakan oleh sementara orang untuk kepentingan pribadinja dan bukan untuk kepentingan pentjapaian tudjuan organisasi. Tidak mustahil pula terdjadi bahwa oleh para bawahan rapat dipergunakan untuk menjerang atasannja.

5. Setelah harus meninggalkan tugas pekerdjaannja, sering para pimpinan echelon bawahan diwadjibkan menghadiri rapat tanpa diberitahukan apa jang akan dibitjarakan didalam rapat. Dus mereka datang kerapat tanpa persiapan sama sekali. Akibatnja para pe'ijabat membawa para bawahannja dengan berbagai map dan dokumen agar supaja jang bersangkutan kelihatannja siap menghadapi rapat. Pada hal kehadiran para bawahan jang dibawa para pimpinan bawahan itu hanja akan menambah djumlah peserta rapat tanpa menambah djumlah orang jang dapat memberikan sumbangan kepada pemetjahan masalah jang akan dipetjahkan dalam rapat.

6. Banjak orang jang senang berbitjara diluar rapat akan tetapi tidak mempunjai kemampuan dan keberanian untuk berbitjara didalam rapat baik dalam rangka memperdjelas situasi jang memudahkan pemetjahan masalah maupun untuk mempertahankan pendiriannja. Orang jang demikian sering sangat merusak situasi kerdja dalam suatu organisasi.

7. Tidak djarang pula terlihat bahwa hasil/keputusan sesuatu rapat tidak bermutu tinggi karena diskussi didalam rapat diliputi oleh perasaan, penondjolan pribadi dan protokol.

Dalam hubungan ini pulalah perlu ditekankan sekali lagi bahwa adanja kelemahan-2 itu tidak mengakibatkan kita menghilangkan rapat sebagai alat untuk mengambil keputusan. Hanja sadja dalam rangka peningkatan ketrampilan seseorang mengambil keputusan, ia perlu berusaha agar supaja hal-2 jang sudah diketahui sebagai kelemahan rapat dikurangi pengaruhnja dalam penggunaannja sehari-hari.

Bila Suatu Rapat Perlu Diadakan ?

Sebelum membitjarakan bila satu rapat perlu diadakan, kiranja perlu ditandaskan terlebih dahulu bahwa rapat tidak boleh dipergunakan sebagai pengganti dari pertanggungdjawaban administratif. Disamping itu perlu diperoleh kejakinan terlebih dahulu bahwa para peserta rapat setjara kollektif akan mempunjai kapabilitas dan wewenang jang diperlukan untuk mengemban mission jang diserahkan kepadanja.

Rapat dapat diadakan apabila :

(1) Para peserta sebagai suatu kelompok memiliki pengetahuan dan pengalaman, melalui hubungan mereka dengan situasi jang sama dimasa lalu, untuk memetjahkan sesuatu masalah pengetahuan dan pengalaman mana tidak mungkin dimanfaatkan melalui saluran administrasi jang biasa.

(2) Bahan pembitjaraan (subject matter) adalah sedemikian rupa sifatnja sehingga ia memerlukan sumbangan fikiran dari para peserta setjara simultan agar supaja sumbangan itu dapat dihubung-2kan dan dipergunakan untuk memetjahkan masalah jang dihadapi. Atau, djika pengetahuan teknis para peserta itu sebagai keseluruhan diperlukan untuk memetjahkan masalah.

(3) Rapat dapat diadakan djika tidak terdapat tjukup waktu untuk memetjahkan masalah jang dihadapi melalui saluran administrasi jang biasa. Misalnja suatu masalah jang urgen jang mesti dipetjahkan dengan segera memerlukan adanja rapat.

(4) Rapat dapat diadakan apabila ada kebutuhan jang riil untuk mendjelaskan sesuatu kepada para peserta rapat (echelon pimpinan) agar supaja mereka itu mengetahui dengan tepat peranan apa jang diharapkan mereka mainkan, kapan peranan itu akan dimainkan dan bagaimana peranan itu akan dimainkan sehingga tjotjok dengan pola kegiatan pada seluruh organisasi.

(5) Materi jang akan dibitjarakan bersifat rahasia (rahasia negara dan/atau rahasia perusahaan) jang tidak tepat djika disalurkan melalui saluran administrasi jang biasa.

Kelima hal diatas menundjukkan bahwa dalam suatu organisasi rapat memang mutlak ada. Hanja sadja tjara mengadakannja, waktu mengadakannja, prosedure mengadakannja memerlukan pemikiran jang matang dari pimpinan organisasi.

Dalam hubungan ini dapat ditambahkan bahwa rapat dapat mengambil berbagai bentuk, seperti : rapat paripurna, jaitu suatu rapat jang dihadiri oleh semua unsur pimpinan dalam satu organisasi ; dewan, jaitu satu badan dalam organisasi jang bersifat permanent karena kebutuhan untuk itu dinilai ada ; panitia, suatu badan jang terdiri dari beberapa pedjabat jang keanggotaannja didalam panitia didasarkan kepada djabatan (ex officio), pengetahuan chusus, pengalaman dan keachlian ; panitia dapat bersifat permanent tetapi dapat pula bersifat *ad hoc ;* "task force" jaitu sekelompok orang jang diserahi tugas untuk memetjahkan satu masalah tertentu. Dalam hubungan ini ada satu pedoman jang dianggap bersifat universil, jaitu bahwa organisasi jang dimanage dengan baik akan memerlukan sedikit dewan, panitia dan/atau task force. Alasannja ialah bahwa semakin banjak dewan, panitia dan task force didalam organisasi, berarti pimpinan organisasi mempunjai kurang kemampuan untuk menggerakkan echelon bawahan untuk melaksanakan tugas pokok masing-2. Dengan perkataan lain, pimpinan organisasi kurang mampu untuk merumuskan :

1. Tudjuan jang hendak ditjapai oleh organisasi ;
2. Mission jang harus diemban oleh organisasi ;
3. Tugas-2 pokok jang harus dilaksanakan organisasi ;
4. Tata kerdja dan hubungan kerdja didalam organisasi ;
5. Struktur organisasi jang menggambarkan tugas pokok, tata kerdja dan hubungan kerdja;

dan kurang mampu pula untuk :

6. Mengadakan tenaga kerdja jang tjakap (baik dalam proses rekruitmen maupun dalam pengembangannja).

Tjara Mengorganisir Rapat.

Dengan menjadari bahwa rapat mempunjai kebaikan-2 dan keburukan2nja, berikut ini akan didjelaskan setjara singkat suatu pedoman tentang tjara mengorganisir suatu rapat.

Ada dua hal utama jang perlu diketahui oleh seorang pimpinan dalam mengorganisir suatu rapat. Kedua hal itu ialah :

1. Persiapan-2 dimuka. Persiapan-2 dalam mengorganisir suatu rapat (dus sebelum suatu rapat diadakan) meliputi berbagai hal, seperti :

a. *Agenda.* Berapa pandjangkah agenda itu ? Apakah agenda akan berisikan satu "item" sadja atau beberapa item ? Djawab terhadap pertanjaan ini akan ditentukan oleh materi jang akan dibahas dan banjaknja waktu jang diperlukan untuk membahas hal itu setjara sistematis, menjeluruh dan matang.

b. ***Working papers.*** Apakah perlu ada working papers ? Djika perlu, siapakah jang akan ditugaskan untuk membuatnja ? Berapa lama waktu diperlukan membuat working paper itu ? Apakah akan dikerdjakan seorang atau beberapa orang ? Djika working paper telah siap, kepada siapakah papers itu akan dibagi2kan (ber-sama2 dengan agenda rapat)? Keterangan-2 tambahan apa jang diharapkan dimiliki oleh pembuat working papers untuk dibawa dalam rapat? Keterangan-2 apa jang diharapkan dimiliki dan dibawa oleh para penerima working papers setelah membatja agenda dan working papers tersebut?

c. ***Djumlah peserta rapat.*** Perlu diingat lagi bahwa setiap kali ada rapat, setiap kali itu pulalah sedjumlah pedjabat tertentu disuruh meninggalkan tempat pekerdjaannja. Disamping itu djumlah peserta jang besar akan mengurangi effektifitas partisipasi para pesertanja, baik oleh karena kurangnja waktu bagi semua orang untuk berbitjara mengemukakan pendapatnja, maupun karena kenjataan bahwa tidak semua orang dapat mengemukakan idenja setjara sistematis dalam satu kelompok jang besar.

Akan tetapi sebaliknja djumlah peserta jang terlalu ketjil akan mengakibatkan tidak diikutsertakannja semua unsur jang berkepentingan, baik kepentingan itu timbul karena tugas, maupun karena keachlian dan pengalaman.

Karena itu pedoman jang dapat dipergunakan dalam menentukan djumlah ialah : Ikutsertakanlah semua orang jang *mutlak* harus hadir didalam rapat. Laboratory of Social Relations di Universitas Harvard menjebutkan angka *lima* sebagai djumlah jang ideal untuk suatu rapat. Djika kurang dari lima kemungkinan timbulnja clash mendjadi besar. Djika djumlah terlalu besar, effektifitas rapat akan berkurang. Djumlah lebih dari lima (menurut pendapat saja pribadi) tetap dapat dibenarkan asal sadja kehadiran mereka memang dipandang mutlak perlu.

d. ***Alat Pembantu lainnja.*** Berbagai alat pembantu diperlukan untuk berhasilnja suatu rapat. Alat-2 pembantu jang dimaksud ialah apa jang biasa dikenal dengan " audio-visual aids " seperti : papan tulis, bagan-2, projektor, film, slides, dan sebagainja jang mempermudah setiap orang mengemukakan idenja setjara tjepat dan sistematis.

Tentunja tidak boleh dilupakan pentingnja pemenuhan persjaratan jang baik untuk ruang rapat seperti penerangan jang tjukup, kursi-2 jang komfortabel, medja menulis, peredaran udara — terutama apabila peserta rapat diperkenankan merokok.

2. ***Pemimpin Rapat.*** Penjelidikan jang sering diadakan mengakibatkan para achli menarik suatu kesimpulan bahwa sukses tidaknja suatu rapat mengambil sesuatu keputusan — jang memang merupakan tudjuan utamanja — sangat tergantung kepada kemampuan pimpinan rapatnja (peranan itu dikatakan menentukan sebanjak 35%).

Seorang pimpinan rapat lebih daripada hanja seorang monitor agenda dan pendisiplin tjara ber-rapat. Tugasnja ialah agar supaja rapat dapat menghasilkan sesuatu keputusan dalam bidang materi jang bersangkutan dan dalam batas waktu jang telah ditentukan. Agar supaja berhasil melaksanakan tugas ini, ia harus merentjanakan rapat itu sebelumnja,dan berusaha agar semua fakta jang relevant dikemukakan dan dibitjarakan dari mana dapat ditarik kesimpulan-2 tertentu sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Disamping itu suksesnja itu akan ditentukan pula oleh pengetahuan, effektifitas dalam berkomunikasi, pengetahuan tentang situasi jang dihadapi, kemampuan jang menimbulkan rasa hormat para peserta. Lebih penting dari semuanja itu diperlukan adanja ketrampilan dalam menghadapi dan mempersatukan kepribadian jang ber-beda2 dari para peserta.

Seorang pimpinan rapat jang " baik " adalah seseorang jang memiliki sifat dan ketrampilan berikut ini :

a. Dia harus seorang jang aktif, mampu memberikan bimbingan dan tegas. Sikap-2 ini

sangat diperlukan untuk mentjegah pembitjaraan jang menjimpang dari agenda dan waktu jang telah ditentukan. Perlu disadari bahwa untuk melaksanakan hal pentjegahan ini bukanlah merupakan hal jang mudah karena pentjegahan itu harus dilaksanakan tanpa menjakiti orang/fihak jang mempunjai ketjenderungan untuk menjimpang.

2. Dia harus diterima oleh para peserta rapat sebagai pemimpin, baik karena kemampuannja dalam bidang tugas pokok organisasi maupun dalam hal kemampuannja memelihara hubungan jang baik dengan orang lain termasuk bawahannja. Memang menurut teori organisasi-pun seorang jang karena pengangkatan mendjadi pemimpin dalam suatu organisasi (formal leader), belum tentu adalah seorang jang diakui sebagai seorang pemimpin njata didalam organisasi itu (informal leader). Berbahagialah seseorang jang diakui oleh bawahannja baik selaku "formal leader" maupun selaku "informal leader" didalam organisasi itu.

3. Dia adalah seseorang jang djika mendjadi anggota dan bukan pimpinan rapat, berbitjara dengan djelas dan to the point. Artinja, apabila seseorang hanja berbitjara — dan mungkin djuga mendominir pembitjaraan — hanja djika dia jang mendjadi pimpinan rapat, orang jang demikian tidak dapat dikatakan sebagai seseorang jang baik untuk memimpin suatu rapat.

4. Dia haruslah seseorang jang mempunjai integritas. Artinja, disamping kemauan dan kerelaan untuk memberikan kesempatan sebanjak mungkin kepada para peserta rapat untuk mengemukakan pendapatnja, pimpinan rapat perlu mempunjai sifat jang berpendirian tetap, konsekwen dalam setiap apa jang dikatakannja dan tidak mudah terombang-ambing oleh suasana sekelilingnja.

5. Mempunjai ketrampilan jang tinggi serta sistematis dalam memetjahkan masalah dan dalam memimpin diskusi. Memang salah satu tjiri jang membedakan seorang pemimpin jang baik dan jang "kurang baik" ialah kemampuan berfikirnja setjara logis dan dapat mempengaruhi situasi — terutama situasi dimana kemungkinan timbulnja clash agak besar sedemikian rupa sehingga situasi itu berobah dari situasi jang eksplosif mendjadi suatu situasi jang merangsang kerdjasama.

Djika tjara mengorganisir rapat seperti diuraikan dimuka dapat diikuti dengan baik, timbullah suatu keadaan dimana para pesertanja merasa bahwa waktu jang mereka pergunakan untuk menghadiri rapat tidak terbuang pertjuma.

Tjara Mensukseskan Rapat.

Mengingat kenjataan bahwa banjak rapat jang sebenarnja merupakan pemborosan waktu dan tenaga, adalah lebih mudah untuk mendjelaskan bagaimana tjaranja untuk merusak (menggagalkan suatu rapat) daripada mensukseskannja. Menggagalkan rapat adalah dengan djalan :

1. Adakan rapat tanpa pemberitahuan terlebih dahulu (Adakan rapat dengan mendadak.)

2. Djika Saudara telah menjusun suatu "working-paper" sepandjang sepuluh halaman misalnja, dan working paper itu telah dikirimkan kepada setiap orang, habiskan waktu untuk membatja paper Saudara itu.

3. Biarkan para bawahan Saudara berdebat mengenai hal-2 jang tidak ada hubungannja dengan atjara rapat sehingga orang-2 lain dapat bergembira sebagai penonton.

4. Atau katakan bahwa antara dua orang bawahan Saudara jang berdebat itu sebenarnja tidak ada perbedaan pendapat sehingga mereka berdua akan bersatu untuk menjerang Saudara.

5. Djangan biarkan ada tjara pendekatan baru jang menundjukkan ketidak mampuan Saudara.

6. Biarkan adanja sematjam gangguan dari luar selama berlangsungnja rapat.

7. Tanjakan pertanjaan-2 jang tidak ada hubungannja dengan rapat untuk menundjukkan Saudara lebih tahu banjak dari pada bawahan Saudara.

8. Djika Saudara mengadjukan pertanjaan, segeralah djawab sendiri pertanjaan itu.

9. Robahlah keputusan jang telah diambil didalam rapat, akan tetapi djangan beritahukan tentang perobahan itu kepada bawahan Saudara agar supaja mereka djangan sakit hati.

10. Rahasiakanlah tudjuan daripada rapat.

11. Buanglah sebahagian besar waktu ber-rapat dengan mentjeritakan kepada para peserta pengalaman Saudara pada waktu turne kedaerah/atau Saudara mengadakan perdjalanan dinas keluar negeri. (Djangan lupa menundjukkan foto-2 Saudara waktu diluar negeri itu.)

12. Djangan adakan persiapan tentang informasi apa jang dibutuhkan. Mintalah informasi itu djika setelah dibutuhkan, sehingga para bawahan Saudara terpaksa keluar kamar untuk mentjaharinja. Karena mentjarinja sukar, tentunja akan memakan waktu sebelum dia kembali dan waktu jang dipergunakan menunggu dia kembali itu dapat dimanfaatkan untuk membitjarakan "the topic of the day" meskipun tidak ada hubungannja dengan atjara rapat.

Djelas bukan kedua belas hal ini jang dilaksanakan oleh seorang pemimpin dalam mengadakan rapat. *Inilah djustru jang tidak boleh terdjadi.*

Dalam hubungan ini ada tudjuh hal jang perlu dielakkan oleh seorang pemimpin jang karena tugasnja akan mengadakan dan memimpin berbagai matjam rapat. Ketudjuh hal itu ialah :

1. Membatasi diskusi jang bebas dan objektif; mempengaruhi tjara berfikir orang lain sedemikian rupa sehingga kreatifitas mereka akan "terbunuh".

2. Mengadakan rapat dalam ketjepatan jang tinggi dengan mendominir pembitjaraan dan tidak memberikan kesempatan kepada peserta rapat untuk berfikir kreatif dalam menemukan pemetjahan terhadap masalah jang dihadapi oleh organisasi.

3. Menudjukan pertanjaan kepada seseorang, terutama apabila telah diketahui bahwa seseorang itu tidak menguasai persoalan dan/atau tidak mampu mengexpressikan dirinja setjara sistematis.

4. Kurangnja kemampuan mengawasi djalannja sidang sehingga terdjadi pembitjaraan jang menjimpang dari tudjuan diadakannja rapat.

5. Kurangnja persiapan rapat dan kegagalan pimpinan rapat untuk menguasai materi pembahasan sebelum rapat diadakan

6. Mempermalukan seseorang anggota jang mungkin kurang memperhatikan pembitjaraan didalam rapat.

7. Tidak mengadakan tjatatan (notulen) daripada hal-2 jang dibitjarakan dan diputuskan didalam rapat.

Untuk lebih mengetahui bagaimana tjaranja mensukseskan suatu rapat (dengan mengetahui hal-2 jang tidak boleh terdjadi, hal-2 jang perlu dielakkan), dibawah ini diberikan suatu daftar tentang hal-2 jang harus ditjegah, sebab kalau tidak ditjegah akan menjebabkan timbulnja frustrasi dalam diri para peserta rapat (atau mereka jang akan hadir dalam rapat-2 jang diadakan oleh suatu organisasi.)

1. Para peserta jang tidak kenal satu sama lain — siapa mereka itu, apa tugas mereka dan apa kedudukan dan bagaimana status mereka Hal ini berlaku terutama bagi orga-

nisasi jang besar jang untuk masa-2 tertentu para pesertanja datang dari berbagai tempat jang berdjauhan letaknja.

2. Adanja gangguan2 dari luar selama berlangsungnja rapat seperti tilpon dari luar organisasi, datangnja tamu jang mau tidak mau harus dilajani, pembawa makanan dan minuman peserta rapat jang mundar-mandir diruang rapat. (Sediakanlah hal-2 itu sebelum dimulainja rapat atau pada waktu rapat dischors untuk istirahat.)

3. Ketidakmampuan para peserta rapat untuk mulai, baik ditindjau dari segi waktunja, maupun ditindjau dari segi materi pembahasannja.

4. Daja penarik jang disebabkan oleh para peserta rapat sendiri seperti kebiasaan memotong orang lain jang sedang bitjara, tjara duduk jang kurang sopan, menundjukkan gedjala kebosanan, mengantuk, dan sebagainja.

5. Djalannja rapat jang terlalu tjepat atau lambat. Djika terlalu tjepat, banjak ide penting jang akan tidak mendapat perhatian sewadjarnja, sedangkan djika terlalu lambat akan mengakibatkan hilangnja perhatian orang.

6. Kesulitan dalam menerima ide orang lain dengan djalan "berkeras kepala" mempertahankan ide sendiri meskipun ternjata tidak dapat dukungan orang lain.

7. Ketidakmampuan memahami ide orang lain, baik karena ketidakmampuan orang lain itu mengkomunikasikan idenja dengan djelas, maupun karena kurangnja persiapan fihak jang mestinja menerima ide orang lain itu sebelum datang kerapat.

8. Berbagai bentuk interrupsi selama rapat berlangsung.

9. Kontradiksi-2 dalam approach dalam memetjahkan masalah jang dihadapi. Kontradiksi itu dapat timbul karena berbagai hal seperti tidak adanja kesatuan bahasa, pandangan jang sangat berbeda tentang tudjuan rapat dan tudjuan organisasi.

10. Membiarkan seseorang jang "sok pintar" meradjai pembitjaraan. Sedangkan orang jang sungguh-2 dan ternjata lebih pintar-pun tidak boleh dibiarkan meradjai pembitjaraan.

11. Pembitjaraan jang dibatasi antara dua orang peserta sadja atau antara seorang pembitjara (peserta) dengan pimpinan rapat. Hal jang demikian akan mengurangi minat orang-orang lain memberikan kontribusinja.

12. Dalam hal ada beberapa item jang hendak dibitjarakan dalam rapat, perobahan jang tjepat dari satu item ke item jang lain-pun akan menimbulkan frustrasi.

13. Tidak terorganisirnja rapat dengan baik, ditindjau dari segi persiapannja, pelaksanaannja, agendanja dan tudjuannja.

14. Dikedjar-kedjar oleh waktu. Artinja tidak tersedianja waktu jang tjukup untuk membahas sesuatu dengan matang hingga tiba kepada suatu kesimpulan dan keputusan kelompok.

15. Mengadakan rapat setelah para peserta tjape.

Keseluruhan hal jang telah dibahas dalam bab ini kiranja akan menolong setiap orang mendjadi seorang pemimpin rapat jang baik dan demikian akan menolongnja mendjadi seorang pemimpin jang lebih baik pula karena prosentasi keputusan jang diambilnja jang dapat dilaksanakan dalam rangka pentjapaian tudjuan organisasi akan semakin meningkat.

SUPER VISI DALAM KANTOR

Oleh : Imam Buchari.

Segala kegiatan (pekerdjaan) didalam kantor berkisar disekitar supervisor. Jang disebut "supervisor" ialah orang, pegawai, pendjabat, petugas jang mendjalankan, melaksanakan tanggungdjawab pada tingkatan rendah untuk pimpinan tingkatan atas. Djadi ia langsung mendjalankan supervisi terhadap personil. Ada beberapa tingkatan supervisi. Ada jang disebut "first-line supervisor", jakni jang langsung memimpin pekerdjaan personil, seperti Kepala Seksi (atau Urusan). Ada jang disebut "second-line supervisor", jakni jang membawahkan Kepala-2 Seksi, seperti Kepala Bagian, dan seterusnja. Tingkatan-2 itu tergantung pada besar-ketjilnja organisasi.

Djadi sesungguhnja jang memegang "kuntji" effisiensi kantor adalah si-supervisor. Didalam kantor ketjil memang sang supervisor "mahakuasa". Ia berkuasa menerima dan melepas pegawai, merubah tatatjara dan tatakerdja jang dianggapnja kurang baik, dan seterusnja.

Didalam kantor atau organisasi jang besar, jang bekerdja atas dasar-2 management jang modern, sang supervisor tidak lagi "mahakuasa". Didalam organisasi jang modern ada spesialis-2 jang mendjalankan funksi jang dahulu dikerdjakan sendiri oleh supervisor. Walaupun dia jang membutuhkan tenaga-2 untuk unitnja, tetapi jang menerima, menjaring, mengudji dan meng-interview tjalon-2 pegawai adalah Kepala Bagian Kepegawaian. Boleh djadi supervisor tidak "suka" dengan seorang bawahannja, tetapi ia tak berhak seenaknja memindahkan atau memetjat pegawai jang bersangkutan. Boleh djadi supervisor mengusulkan metode-2 kerdja jang baru, jang lebih baik, akan tetapi sekarang ini ada ahli-2 O & M jang menentukan tata kerdja. Boleh djadi supervisor tidak "tega" melihat rumah-tangga orang-2 bawahan, tetapi pada dewasa ini ada petugas-2 jang chusus pegang urusan kesedjahteraan pegawai. Demikian seterusnja.

Namun demikian, supervisor tetap mendjadi "opsir - penghubung" antara management dan para pekerdja. Sesungguhnja supervisor adalah anggota management team, entah diakui entah tidak oleh putjuk pimpinan. Tetapi njatanja supervisor-lah jang melaksanakan policy dan rentjana-2 kerdja jang tadinja digodog pada tingkatan atas.

Oleh karena supervisor memegang peranan penting didalam operasi-2 karya, maka sudah sewadjarnja kalau management memberi dukungan dan bantuan sepenuhnja. Kepada supervisor hendaklah diberikan kesempatan untuk mengadjukan saran-2 atau menjatakan pendapatnja tentang kondisi-2 kerdja, diberi tanggungdjawab dan wewenang untuk mendjalankan tanggungdjawab tadi, dan sebagainja.

Jang terpenting adalah pemberian wewenang ini (sudah tentu dalam batas-2 jang wadjar) guna menunaikan tugas-2 supervisi. Seorang supervisor jang misalnja bertanggungdjawab atas pengiriman surat-2, tetapi kepadanja tidak diberikan wewenang untuk mengambil keputusan-2 tentang soal-2 jang dihadapinja, sudah barang tentu ia tak mungkin mendjalankan funksinja sebagaimana mestinja.

Mengingat kedudukan supervisor, ia adalah seorang pemimpin, seorang bapak jang bekerdjasama dengan anak-buahnja. Ia tak dapat berbuat apa-2 tanpa bantuan anak-buahnja. Ketjakapan seorang supervisor bergantung kepada kemampuannja untuk mendorong, menggerakkan dan melatih orang-2 bawahan supaja segala tugas berdjalan lantjar.

Setelah mengakui statusnja supervisor didalam kantor, dan agar ia merasa mendjadi bagian daripada management, maka putjuk pimpinan harus memberi kepadanja :

1. Tanggungdjawab serta wewenang jang djelas. Apa tanggungdjawabnja jang spesifik,

sampai dimanakah wewenangnja. Satu dan lain agar ada saling pengertian antara management dan supervisor.

2. Pengakuan bahwa supervisor adalah anggota management team. Dalam hal ini supervisor harus diadjak bermusjawarah dalam rapat-2 staf, seringkali mengadakan kontak (baik didalam maupun diluar djam-kerdja), dan disediakan fasilitas-2 jang lajak.

3. Kesempatan untuk madju terus, baik berupa pendidikan landjutan maupun latihan-2 djabatan. Satu dan lain untuk menambah skill.

SJARAT-SJARAT SUPERVISOR

Seorang supervisor jang effektif harus memenuhi dua sjarat penting - memiliki (1) sifat2 kepemimpinan dan (2) pengetahuan jang mendalam tentang tugasnja.

Leadership adalah kemampuan jang tak dapat diraba. Masing-2 kita memiliki kemampuan ini sedikit atau banjak. Ada jang dikembangkan, ada pula jang masih terpendam. Banjak sudah ditulis tentang leadership, tapi intisarinja tak lain tak bukan : kemampuan seseorang untuk menggerakkan orang-2 lain supaja melaksanakan hal-2 jang diinginkannja, tanpa paksaan suatu apa. Littlefield & Peterson merumuskan definisi sebagai berikut : " Leadership must be defined as a personal quality made up of a confident manner, persuasiveness, and a desire to achieve certain objectives " *(Modern Office Management,* hlm. 413).

Seorang jang pemalu boleh djadi tak pertjaja pada diri sendiri, tapi berilah dia kesempatan untuk membuktikan pengetahuannja tentang sesuatu hal jang ia betul-2 menguasainja, maka akan timbullah kepertjajaan pada dirinja. Seorang jang tampaknja atjuh tak atjuh, pada satu ketika bisa mempengaruhi orang-2 lain, djika timbul situasi dimana ia sangat tertarik olehnja. Sesungguhnja, soal motivasi dan hasrat untuk mentjapai sesuatu adalah soal " menemukan kembali kepribadian " kita sendiri. Oleh karenanja, tidaklah ber-lebih2an kiranja kalau dikatakan, bahwa setiap kita memiliki " leiderskwaliteiten " sedikit banjaknja. Ini berarti pula, bahwa seorang supervisor — bagaimanapun brengseknja — bisa mendjadi seorang pemimpin jang baik dengan djalan latihan asal ada hasrat untuk madju.

Pengetahuan tentang tugas adalah sjarat kedua bagi Kepala kantor. Seorang supervisor harus kenal betul akan segala detail pekerdjaan kantor serta tanggungdjawab orang2 bawahan. Kalau tidak demikian, tak mungkin ia bisa melatih pegawai2 dan tak mungkin bisa mengetahui apakah pekerdjaan itu beres ataukah tidak. Selandjutnja, status serta pengetahuannja jang mendalam merupakan basis untuk mana ia disegani dan dihormati oleh teman-teman sedjawat.

TANGGUNGDJAWAB SUPERVISOR

Tanggungdjawab seorang supervisor meliputi tudjuh bidang : planning, organizing, directing, controlling, memelihara kondisi-2 kerdja jang baik, memelihara hubungan jang serasi dengan orang-2 bawahan maupun dengan atasan, dan melatih personil.

Planning.

Merantjang pekerdjaan mengandung arti mempunjai " overzicht " tentang seluruhnja, kemudian mengambil keputusan bagaimana pekerdjaan itu dapat diselenggarakan se-effektif mungkin. Pada kebanjakan kita ada ketjenderungan untuk " lari tjepat-2 " tanpa planning. Akibatnja, mungkin pekerdjaan itu selesai tapi diragukan apakah benar2 tjepat dan baik hasilnja andaikata disertai planning jang konstruktif.

Salah satu teknik perentjanaan jang tertua dan terbaik adalah penerapan pertanjaan-2 : *why, how, where, who, what, when.* Djika kita menuruti teknik ini, kiranja seluruh unsur-2 planning jang penting sudah tertjakup didalamnja. Pertama kita tanja *mengapa* sesuatu tugas harus dikerdjakan. Mungkin kita mengerdjakan sesuatu selama ber-tahun2 tanpa menjelami keperluannja. Dengan pertanjaan ini kita mulai mengadakan penjelidikan, kemudian ternjata ada hal-2 jang tak berguna

Pada satu hari seorang Kepala Bagian tanja pada diri sendiri : *mengapa* harus membuat laporan setebal 24 halaman kepada Kepala Djawatan tiap bulan. Kemudian ia tanja kepada pak Kepala, *mengapa* diperlukan laporan setebal itu. Pak Kepala mulai pikir-2, achirnja ia mengakui bahwa laporan itu memang terlampau pandjang-lebar dan perlu dibuat tjekak-aos. Alhasil, laporan bulanan disingkat hingga mendjadi empat halaman (ini berarti menghemat waktu dan pikiran), namun isinja tjukup padat dan memenuhi kebutuhan atasan.

Bila kita tanja pada diri sendiri *bagaimana* dilakukan, maka terbukalah kemungkinan-2 atau tjara-2 baru tentang mengerdjakan sesuatu. Misalnja, bagaimana tjara jang se-baik2-nja dan jang se-hemat2-nja untuk membuat turunan-2 surat sekian banjak lembar, Apakah tidak lebih baik distensil ?

Pertanjaan *dimana,* dalam hal ini kita harus menindjau tempat didalam kantor atau organisasi dimana suatu tugas dapat dikerdjakan se-baik2-nja Meskipun kita telah melakukan tugas itu ber-tahun2 lamanja, namun ada kemungkinan bahwa pekerdjaan itu akan lebih baik dilakukan ditempat lain. Misalnja, bagian keuangan selama ini membuat sendiri blanko2 formulir. Kemudian pak Kepala bagian "mendusin", bahwa akan banjak menghemat kalau pembuatan blanko-2 formulir itu diserahkan kepada (pusat) kamar stensil.

Pertanjaan *siapa* mengingatkan kita, bahwa kita harus meneliti personil jang tersedia,kemudian menentukan "the right man for the right job". Sebagai supervisor, kita harus senantiasa meng-evaluasi personil untuk mengetahui segi-2 kekuatannja maupun kelemahannja. Tidak boleh rasanja main "hantam kromo" sadja, tetapi harus memilih orang jang betul-2 tepat atau jang telah terlatih untuk sesuatu tugas.

Pertanjaan *apa* memberi petundjuk, bahwa kita harus menegaskan pada tiap pegawai pekerdjaan apa jang mesti dilakukan. Misalnja, anda menugaskan si Amat supaia menjiapkan laporan bulanan. Anda wadjib mendjelaskan apa jang harus ia lakukan, wewenang apa jang diberikan kepadanja, instruksi-2 apa jang harus ia turuti, etc.

Achirnja kita tanja pada diri sendiri : *kapan* tugas itu mulai dilaksanakan dan *bilamana* harus selesai. Penentuan limit waktu merupakan bagian penting daripada planning. Kembali kepada tjontoh diatas, anda perlu memberitahukan kepada Amat *kapan* ia harus mulai dan *kapan* laporan itu harus selesai.

Supaja effektif, planning menuntut pula penetapan tudjuan2 — untuk kita sendiri, untuk bagian kita, untuk pegawai2 kita. Tjontoh : laporan-2 harus dikirim dalam minggu pertama tiap-2 bulan. Djadi kita harus merantjang bagaimana bisa dilaksanakan dan sementara itu meneliti tiap-2 langkah. Atau kita merentjanakan perubahan-2 (perbaikan) prosedur-2 kantor. Ini berarti planning berapa lama (waktu) jang dibutuhkan serta menentukan tudjuan sebagai perangsang serta djaminan, bahwa kita mampu menjelesaikannja dalam djangka-waktu jang ditetapkan.

Djelaslah sudah, bahwa planning adalah salah satu funksi supervisor jang terpenting. Sukses supervisi sedikit banjak tergantung kepada baik-buruknja planning.

Organizing.

Dalam mengorganisir pekerdjaan, kita harus beladjar melihat organisasi sebagai sekelom-

pok unit-2 jang saling berhubungan satu sama lain. Djadi bukan sebagai kumpulan tugas-tugas jang berlain2an atau tanggungdjawab jang ber-beda-2 jang tiada sangkut-pautnja satu sama lain. Seorang Kepala kantor (besar) hanja bisa bekerdja effisien, kalau ia mampu melihat organisasi sebagai satu perangkat bagian-2 jang tertentu — masing-2 ada tanggungdjawab dan wewenang jang djelas-tegas. Kantor merupakan satu unit jang tertib-teratur, bukan bagaikan lautan operasi-2 jang serba ruwet lagi membingungkan.

Agar dalam sekedjap mata dapat menangkap struktur organisasi berikut bagian-2 jang saling bersambungan, maka ada alat jang bisa membantu supervisor, jakni apa jang dinamakan "bagan organisasi". Dengan sekilas pandang kita dapat mengetahui scope seluruhnja, berbagai bagian jang saling berhubungan, garis-2 wewenang serta tanggungdjawab masing-2 pendjabat.

Bagan organisasi itu menundjukkan tangga hierarchi dari atas kebawah, kemudian bagian-bagian jang sederadjat pada tingkat horizontal. Dalam departemen pemerintah bagian-bagian itu disebut direktorat-2, dinas-2, bagian-2, seksi-2 atau dengan nama lain.

Setelah mengetahui tudjuan kantor serta rentjana organisasi, barulah supervisor mulai mengorganisir segala sesuatu demikian rupa, sehingga tertjapai :

1. Penegasan tanggungdjawab tiap-2 pegawai.
2. Pembagian kerdja jang merata.
3. Keserasian funksi-2.

Directing.

Supervisor bertanggungdjawab atas pembagian tugas serta pengaturan, pembimbingan pelaksanaannja. Oleh karena itu, maka instruksi-2 harus terang-gamblang. Bukan asal perintah sadja, melainkan disertai pendjelasan dan tuntunan, agar terdapat kerdjasama jang harmonis. Kalau perlu instruksi-2 itu boleh tertulis, satu dan lain guna menghindari salah pengertian, apalagi tugas jang sangat komplex.

Supervisor djuga harus mendjaga adanja keseimbangan, artinja pembagian kerdja jang merata. Djangan sampai terdjadi ada seorang pegawai jang "ditumpuki" pekerdjaan, sedang jang lain duduk ongkang-2. Manakala ada kesulitan-2, supervisor harus siap-sedia membantu. Tapi memimpin pegawai tidaklah berarti tjampur-tangan supervisor dalam segala hal, mengawasi tiap gerak-langkah pegawai.

Memimpin pekerdjaan berarti pula, bahwa supervisor harus selalu mengikuti djalannja pekerdjaan. Ada kalanja datangnja pekerdjaan ber-tubi-2, sehingga tak mungkin diselesaikan sekaligus. Dalam hal ini ia harus ber-*ambeg parama arta,* mendahulukan mana jang penting. Kalau perlu, bisa meminta bantuan tenaga dari bagian-2 lain.

Sebaliknja ada kalanja tidak begitu banjak pekerdjaan. Inipun merupakan masalah bagi supervisor. Banjak menganggur tentu mempengaruhi moril pegawai. Oleh karenanja, supervisor hendaklah banjak akal.

Memimpin pekerdjaan memang bukan tanggungdjawab jang enteng. Ini menuntut kemampuan untuk selalu memelihara keseimbangan antara volume pekerdjaan dan kesanggupan (tenaga) pekerdja.

Controlling.

Kontrol atau pengendalian kerdja menjangkut produksi, baik kwantitatif maupun kwalitatif. Supervisor berkewadjiban mendjaga, agar tiap pegawai memberikan "andil"-nja jang lajak, dan agar hasil keringatnja itu memenuhi standard ketelitian maupun kerapian.

Kontrol kwantitatif ada sangkut-pautnja dengan standard produksi jang tertentu, misalnja untuk rata-2 saban djam atau hari.

Salah satu tjara jang paling sederhana ialah laporan (harian, mingguan, bulanan) produksi. Dengan djalan demikian supervisor bisa mengetahui hasil karya masing-2 orang atau unit. Djika ternjata hasilnja tidak memenuhi standard, harus ditjari apa sebab-musababnja. Apakah kurang latihan, apakah kurang perangsang ataukah kurang kerdjasama.

Kontrol kwalitatif dapat dilakukan dengan berbagai matjam tjara. Jang paling populer ialah apa jang disebut "spot check". Disini supervisor men-tjek hasil karya pegawai2, apakah sudah memenuhi sjarat-2 (teliti-rapi).

Unsur lain dalam kontrol pekerdjaan ialah "time schedule". Didalam tiap-2 kantor perlu ada penetapan limit waktu. Misalnja, tiap surat jang masuh harus didjawab dalam tempo 24 djam sedjak saat surat itu diterima; daftar gadji harus sudah siap pada pertengahan bulan; laporan-2 harus disiapkan pada tiap-2 tanggal 10, dan lain sebagainja. Dengan singkat, kontrol pekerdjaan mendjaga agar sjarat-2 kwantitatif maupun kwalitatif terpenuhi, dan supaja tiap-2 tugas diselesaikan tepat pada waktunja.

Kondisi kerdja.

Seorang supervisor selalu berichtiar, supaja kondisi-2 kerdja terdjaga baik. Ini berarti suasana tempat kerdja jang membikin kerasan orang, ruang-2 kerdja tjukup terang, tjukup ventilasi, ada kamar-ketjil, tjukup alat-2 serta perabotan kantor.

Disamping itu harus didjaga kebersihan, keamanan dan iklim jang sehat didalam kantor.

Di-kota2 besar soal pengangkutan pegawai (jang bertempat-tinggal djauh dari kantor)-pun wadjib mendapat perhatian.

Dan last not least, soal pembagian djatah beras, gula dan djaminan-2 lain harus teratur dan lantjar.

Hubungan antara pegawai - supervisor.

Sering dikatakan, bahwa mendjaga hubungan jang harmonis adalah djantungnja supervisi jang baik. Supervisor jang ingin effektif tidak sadja harus memenuhi tanggungdjawabnja, melainkan djuga harus meng-administrir tanggungdjawab ini demikian rupa, sehingga menimbulkan harmoni dan perasaan "sreg".

Istilah "hubungan jang serasi" memang sukar dibuangkan patokan jang konkrit, namun merupakan sjarat mutlak manakala kita setiap hari berhubungan dengan orang lain.

Per-tama-2 kita harus bersikap adil, tak berat sebelah, tak memihak dan bersikap terus-terang. Dus tidak boleh terburu nafsu, gegabah dan sembrono dalam menghadapi soal-2 kepegawaian.

Kedua, bersikap hormat terhadap siapa sadja, murah senjum dikulum. Memperhatikan suka-duka pegawai-2. Makin dikenal makin ditjinta. Harga-menghargai, alangkah senangnja hati orang kalau ia merasa "penting". Ada penghargaan atas prestasinja, ada pudjian atas djerih-pajahnja.

Manusia adalah insan kamil, tak lepas dari kesalahan atau kechilafan. Supervisor harus menginsafi kenjataan ini. Ia sendiri dan pegawai2 tentu kadang-2 membuat sesuatu kesalahan dalam menunaikan tugas se-hari2. Dalam hal ini supervisor harus menundjukkan kesalahan pegawai dan bagaimana tjara mentjegahnja. Approach demikian ini menanam kepertjajaan. Lain kali sipegawai tadi tentu akan lebih ber-hati-2. Tegoran atau tjelaan tak boleh dilontarkan dimuka orang banjak, apalagi mem-bentak-2. Ini bukan tjara jang konstruktif. Bisa merusak rasa-pertjaja-pada-diri-sendiri dan menanam kedendaman.

Manusia tak pernah merasa puas. Ada sadja jang dituntutnja, ada sadja keluh-kesahnja, ada sadja jang diadukan. Dalam hal ini supervisor harus bertindak sebagai "bapak" lajaknja, meneropong tiap persoalan dengan pihak2 jang bersangkutan dengan djalan musjawarah dan mupakat.

Teranglah sudah, bahwa masalah jang paling muskil jang dihadapi oleh supervisor adalah soal *human relations*

Prinsip-prinsip organisasi & supervisi.

Dalam menunaikan tugasnja, seorang supervisor sudah sewadjarnja mengetahui azas-2 pokok organisasi dan supervisi. Azas adalah pedoman jang disusun berdasarkan pengalaman-2 dan telah terudji kebenarannja.

Adapun prinsip-2 itu ialah sebagai berikut.

1. *Komando tunggal.* Ini berarti, bahwa pegawai2 tidak dapat "mengabdi" lebih dari seorang supervisor. Tiap pegawai hanja tunduk pada seorang kepala sadja. Ia harus tahu siapa orangnja itu. Memang, pegawai itu mempunjai banjak "bapak", tetapi ia hanja boleh menerima perintah dari satu orang bapak sadja. Tidaklah mengherankan kalau terdjadi kebingungan diantara pegawai2, oleh karena mereka menerima perintah dari beberapa orang bapak jang bersimpang-siur. *Unity of command* ini tak boleh ditafsirkan, bahwa Kepala bagian adalah satu-2nja supervisor dibagian itu. Sesungguhnja, Kepala Bagian boleh mendelegasikan tanggungdjawab kepada Kepala2 Seksi. Dan Kepala2 Seksi ini mendjadi supervisor dalam lingkungannja masing-2. Disini pegawai2 hanja tunduk pada Kepala Seksi, sedangkan Kepala Bagian kini tak boleh mengeluarkan perintah2 langsung, melainkan harus melalui Kepala2 seksi.

2. *Span of control* (atau span of supervision) harus terbatas, karena manusia biasa (bukan superman) djuga terbatas kemampuannja. Supervisi jang sepertinja tak mungkin diberikan, kalau djumlah orang2 bawahan terlampau besar. Ukurannja tergantung kepada djenis pekerdjaan. Djika djumlah tadi terlalu besar, dengan sendirinja sang supervisor tak dapat mentjurahkan perhatiannja kepada urusan2 jang lebih penting, misalnja planning, coordinating, training dan sebagainja. Supervisi adalah pekerdjaan "full time", tak boleh dianggap kerdja-sambilan. Lebih2 mengenai pekerdjaan2 jang bukan routine.

3. *Spesialisasi* atau sering disebut " homogeneous assignment ". Ini berarti, bahwa supervisor harus memberikan tugas sedemikian rupa, hingga beberapa pegawai tertentu ada kesempatan untuk mengchususkan diri dan mengembangkan skill-nja di-bidang2 tertentu. Pegawai2 jang serba-guna memang satu ideal, tetapi sedapat mungkin kita harus menudju kearah spesialisasi. Karena masing2 orang-pun mempunjai pembawaan atau bakat sendiri2.

4. *Delegation of authority* atau pelimpahan wewenang boleh dibilang prinsip jang terpenting. Seorang Kepala atau supervisor disebut ulung, kalau ia mampu mendelegasikan atau mempertjajakan wewenang, atau menjerahkan tanggungdjawab (tugas) kepada orang lain. Supervisi bukan berarti "berbuat sendiri", melainkan "getting things done through people". Sudah barang tentu tidak menjerahkan kepada sembarang orang, tetapi kepada mereka jang dapat dipertjaja dan jang sudah terlatih. Dan orang2 ini takkan terlatih, manakala sang Kepala ingin "mengangkangi" segala-galanja. Selandjutnja, pekerdjaan jang sudah diserahkan harus diikuti dengan *follow-up.* Artinja, supervisor harus mengawasi apakah tugas itu dilakukan sepertinja dan dalam tempo jang ditentukan.

Sebagaimana diketahui, penjerahan tugas dan tanggungdjawab harus dibarengi dengan pelimpahan wewenang seperlunja. Seorang jang diserahi tugas untuk menjelesaikan suatu projek, harus diberi wewenang atau hak untuk mengambil tindakan-2 supaja projek itu rampung. Misalnja, anda ditugaskan untuk membuat laporan tentang keadaan koperasi pegawai dikantor anda. Tidak sadja mentjatat fakta2-nja, tetapi bila perlu djuga mengeluarkan saran-2 atau usul-2. Disini anda diberi wewenang untuk meng-interview petugas-2 koperasi, diberi hak untuk memeriksa kas dan inventaris.

Berdasarkan prinsip jang terachir ini, maka pegawai2 dilatih untuk mengembangkan inisiatifnja dan mengambil keputusan-2 sendiri jang bisa dipertanggungdjawabkan.

Dari uraian diatas teranglah betapa pentingnja peranan supervisor dalam management.

MASALAH KEPEGAWAIAN

Tjukilan dari Seminar SESPA Angkatan Pertama

I. PENDAHULUAN

Pegawai negara sebenarnja merupakan alat jang vital dalam suatu negara, sebab semua program jang telah digariskan oleh Badan Legislatip, baik itu berupa suatu peraturan ataupun dalam bentuk undang2, semua pelaksanaannja dilakukan oleh pegawai negara jang merupakan suatu kelompok dibawah pemerintah sebagai pimpinan Eksekutip.

Berhasilnja kegiatan pemerintahan dan pembangunan dalam suatu negara sebagian besar ditentukan oleh kegiatan dan kemampuan dalam melaksanakan tugas jang dibebankan kepada corps pegawai negara, sebab merekalan jang berhubungan setjara langsung dengan rakjat dan memberikan bimbingan serta pelajanan kepadanja. Pada pegawai negaralah terletak tanggungdjawab pelaksanaan tugas pemerintah

II. DAHULU DAN SEKARANG

Diwaktu jang lampau kekalutan dalam bidang kepegawaian merupakan suatu kenjataan jang tidak dapat dibantah. Hal tersebut disebabkan kurangnja perhatian dari pemerintah2 jang dahulu. Lebih2 apabila diingat, bahwa perdjuangan politik antara partai2, golongan2 sangat menondjol pada waktu itu. Pertimbangan2 politis lebih diutamakan dari pada pertimbangan2 juridis/konstitutionil dalam mengemudikan pemerintahan. Dibentuknja berbagai badan jang bersifat politis, pemetjahan Departemen mendjadi beberapa Departemen dsb. mendorong kearah penambahan pegawai. Struktur organisasi tiap2 badan tadi tidak ada polanja, index personil bagi tiap kesatuan organisasi djuga tidak ada. Apalagi dalam recruitment tidak ada norma2 dan sjarat2 jang dapat dipertanggung—djawabkan. Kepentingan2 politis, golongan, sahabat sangat menondjol dalam penerimaan pegawai. Walhasil keadaan personil, baik kwantitatip maupun kwalitatip tak dapat dipertanggungdjawabkan.

Ketjuali itu data personil tidak djelas. Ada kemungkinan seorang pegawai dapat diangkat diberbagai instansi; ada pegawai jang terdapat dalam daftar, tapi orangnja tidak ada, sudah pindah atau meninggal, dsb. Hal2 itu semuanja mempunjai konsekwensi keuangan jang mendjadi beban negara.

Kemudian setelah muntjulnja Pemerintah Orde Baru segalanja itu diusahakan penertibannja. Sebagai langkah pertama telah dikeluarkan surat—edaran Wakil Perdana Menteri Bidang Umum No. 6/SE/1966 tg. 25 Djuli 1966 jang berisi, bahwa mulai 1 Djuli 1966 diadakan larangan pengangkatan pegawai baru, ketjuali tjalon2 jang beridjazah Sekolah Tinggi atau Sekolah Kedjuruan. Langkah ini kemudian disusul oleh instruksi Presidium Kabinet Ampera No. 11/U/IN/2/1967 tg. 16 Pebruari 1967 tentang pendajagunaan pegawai.

Teranglah bahwa tindakan tersebut berupa kebidjaksanaan untuk menjelamatkan keadaan, dan sebagai pangkal — tolak penertiban administrati kepegawaian, sedangkan daja berlakunja bersifat sementara.

III. MASALAH PERSONIL DALAM REPELITA

Salah satu aspek masalah jang merupakan persoalan dalam REPELITA dari sekian banjak masalah2 jang harus diatasi adalah masalah personil. Masalah ini dirasakan benar dalam menghadapi persiapan2 penjusunan rentjana pembangunan itu sebagaimana jang dapat kita batja dalam Bab I Buku Repelita 1969—1974.

Disamping aspek personil jang sudah dikonstantir diatas, REPELITA sebagai program pembangunan nasional djuga merupakan tugas dari Kabinet Pembangunan. Dengan pengertian tugas pemerintah itu, maka semua kegiatan aparatur pemerintah akan dapat diaktipkan ke arah usaha

realisasi program kerdja REPELITA dengan mengarahkan seluruh potensi jang ada.

Dalam kerangka pengarahan semua aparatur pemerintah untuk mentjapai tudjuan itu sangatlah penting artinja peranan petugas2 jang akan dan sedang mendjalankan pekerdjaan itu. Pendajagunaan tenaga pegawai untuk tugas2 itu setjara efektip makin dirasakan akan pentingnja penjempurnaan dan perbaikan kepegawaian

IV PENDAJAGUNAAN PEGAWAI

Suatu rentjana pembangunan baru berhasil, djika terdapat suatu program pelaksanaan jang baik. Untuk dapat melaksanakan program2 pembangunan dengan baik diperlukan suatu aparatur pemerintah jang efektip dan effisien.

Pendajagunaan pegawai negara sebagaimanajang dimaksudkan dalam instruksi Presidium Kabinet No. 11/U/IN/2/1967, tidak dapat terlepas dari salah satu usaha penjempurnaan aparatur pemerintah pada umumnja dengan tudjuan agar pegawai negara dapat ditingkatkan produktivitas dan efisiensinja.

Usaha2 perbaikan dalam aparat pegawai ini dalam masa Orde Baru telah dimulai dari :

1. Larangan pengangkatan pegawai negara baru (lihat diatas).
2. Keputusan Presidium Kabinet No. 75/U/Kep/11/1966 tentang struktur organisasi Departemen
3. Instruksi Presidium Kabinet tentang pendajagunaan pegawai negara (lihat diatas), berikut pedoman2 pelaksanaannja.
4. Instruksi Presidium Kabinet No. 54/U/IN/1967 tg. 7 September 1967 tentang penjiapan Daftar Susunan Perorangan dan Perlengkapan (DSPP) dari setiap Departemen dan Lembaga/Badan non-departemen
5. Surat Keputusan Presiden No. 132 tahun 1968, No. 33 tahun 1969 dan No. 24 tahun 1970 tentang pedoman pelaksanaan APBN.
6. Instruksi Presiden No. 13 tahun 1970 tentang mengadakan penilaian atas kemampuan, ketjakapan dan hasil kerdja (coonduite) para pedjabat (DAPEN).
7. Dan lain2.

Apabila kita perhatikan dari rangkaian surat2 keputusan/peraturan itu ternjata, bahwa pendajagunaan pegawai negara itu bersangkut-paut dengan perbaikan struktur organisasi aparatur pemerintah, prosedur kerdja dan keuangan jang disediakan dalam APBN.

Pendajagunaan pegawai djadinja tidak mengandung maksud untuk mengadakan pengurangan pegawai setjara drastis atau penghentian setjara massaal, melainkan :

1. penegakan disiplin kerdja dan pemanfaatan waktu kerdja :
2. penentuan kebutuhan pegawai negara;
3. aparat penjaluran, pemindahan pegawai negara,
4. kebidjaksanaan pengurangan dan penjaluran pegawai.

Usaha memenuhi djam-kerdja dalam rangka penegakan disiplin kerdja, dirasakan perlu adanja fasilitas pengangkutan (tersebar luasnja tempat-tinggal pegawai dengan tempat kerdjanja).

Dengan adanja penghasilan pegawai negara, maka usaha penegakan disiplin kerdja senantiasa ditingkatkan.

Penentuan kebutuhan riil akan djumlah dan djenis pegawai didasarkan atas : (a) volume pekerdjaan jang maksimal harus diselesaikan sebagaimana telah direntjanakan dalam APBN tahun anggaran jbs. :

(b) struktur organisasi Departemen

Penetapan formasi pegawai dalam APBN mulai tahun anggaran 1969/1970 dan 1970/1971 telah dilaksanakan berturut2

(.)
Dalam pelaksanaan formasi tambahan pegawai baru disamaratakan 5 % dari bezetting 31 Maret 1969, sehingga belum mentjapai sasaran.

Penjaluran/realokasi pegawai2 menjangkut : (a) pegawai2 jang kena perobahan struktur organisasi ; (b) pegawai jang dinjatakan berkelebihan.

Penjaluran pegawai jang terkena instruksi Presidium Kabinet No. 11/1967 dalam pelaksanaannja mengalami kesulitan2 a.l. :

a. persjaratan djabatan jang akan diisi tidak sesuai dengan keahlian/pendidikan pegawai jang bersangkutan.
b. anggapan bahwa pegawai jang akan disalurkan itu adalah pegawai jang tidak dipakai;
c. pegawai jang akan disalurkan memilih tempat;
d. penjelesaian administrasi pemindahan makan waktu lama;
e. biaja pemindahan, terutama pemindahan antar-daerah.

Muali tahun anggaran 1970/1971 realokasi pegawai dimasukkan projek PELITA jaitu projek realokasi pegawai negara dalam rangka perentjanaan tenaga kerdja kepegawaian.

Berhubung instruksi tersebut sudah didjalankan 3 tahun lebih, sedangkan pelaksanaan penjaluran belum lagi berdjalan sebagaimana diharapkan karena kesulitan2 seperti tersebut diatas — maka perlu dipikirkan tindakan2 selandjutnja mengenai pegawai tersebut.

V. PEMBAGIAN PERSONIL

Disinjalir bahwa tidak meratanja pembagian personil diantara berbagai Departemen dan Lembaga2 pemerintah lainnja ditimbulkan sebagai akibat dari adanja anggapan "Departemen basah" atau "Instansi kering".

Terlepas dari ada tidaknja "basah" dan "kering" itu, kenjataannja istilah itu telah lama kita dengar. Sebagai konsekwensi dari adanja istilah itu, pengaruh jang ditimbulkannja dapat dirasakan walaupun intensitasnja tidak merata.

Untuk dapat menjatakan ada tidaknja kenjataan "Departemen basah" atau "Departemen kering", kriteria itu didasarkan atas :

1. Ada tidaknja fasilitas2 jang lengkap atau jang fasilitasnja berkelebihan, sehingga dengan fasilitas2 itu mereka akan dapat merasakan nilai lebihnja dari pada instansi lainnja.
2. Ada tidaknja prospek2 jang tjukup mejakinkan, bahwa mereka dapat merasakan akan adanja djaminan jang lebih positip bagi kehidupan dimasa depannja, baik diukur dari segi materiil maupun karier—nja.
3. Intensitas atau banjak sedikitnja orang2 memilih kerdja keinstansi tertentu dibandingkan dengan isntansi lain jang sama (peraturan2 jang berlaku).

Walaupun demikian, namun untuk djangka waktu pandjang kriteria itu tidaklah mutlak, karena sebenarnja tidak ada Departemen "basah" atau "kering", bila ada jang mendjadi harapan pegawai pada umumnja sudah terpenuhi.

Seperti telah dikemukakan diatas, pengaruh dari adanja ide departemen "basah" atau "kering" itu merupakan sebab dan latar-belakang daripada tidak meratanja pembagian personil. Akan tetapi untuk memahami arti ketidak-merataan dan sebab2-nja, lebih djauh kita harus membedakan pengertian itu dilihat dari dua segi, jaitu setjara kwantitatip dan kwalitatip.

1. Ketidak-merataan dalam arti kwantitatip adalah adanja gedjalan2 kelebihan pegawai disatu tempat, dan kekurangan pegawai dilain tempat.
2. Setjara menjeluruh tidak terlihat adanja fluktuasi jang berlebih-lebihan, karena kenjataan antara formasi dan bezetting manundjukkan gedjala2 jang merata. Banjak sedikitnja personil jang dipekerdjakan oleh suatu Departemen besar-ketjilnja formasi jang

ditetapkan se-tidak2-nja menggambarkan sifat misinja jang ber-beda2, dan bukan karena akibat adanja ide "basah" dan "kering" itu.

2 Ketidak—merataan dalam arti kwalitatip adalah tidak meratanja pembagian personil jang memenuhi sjarat pengisian formasi itu, baik dalam satu isntansi itu sendiri maupun antara satu instansi pemerintah dengan instansi pemerintah lainnja
Kenjataan ini dapat dirasakan, namun setjara lengkap data tentang ini belum tersedia.

Djadinja sebab2 ketidak-merataan itu bukan karena pengaruh adanja jang "basah" dan jang "Kering", tetapi lebih banjak intensitasnja tergantung kepada :

a. sedjarah badan/instansi itu sendiri ;
b. sifat miss. jang dibawa oleh lembaga itu;
c. ada tidaknja lowongan untuk penempatan itu.

Dengan adanja kenjataan jang tidak merata setjara kwalitatip sebagaimana dirasakan di banjak departemen, ataupun satu dengan lainnja dari instansi pemerintah itu, di banjak tempat telah menimbuikan inefficiency, ieffectiveness, dll., dan karena itu pulamakin terasa pentingnja adanja usaha mendajagunakan personil setjara menjeluruh.

VI SISTEM DAN PERKEMBANGAN KEPEGAWAIAN

Dalam pemakaian istilah "sistem kepegawaian" disini tidak mempersoalkan sistem apa jang dianut di Indonesia, melainkan sistem kepegawaian jang dalam perwudjudannja berupa berbagai matjam pengaturan dalam bidang kepegawaian, chususnja pegawai negara sipil (PGPS 1968).

Dengan mempeladjari semua peraturan2 tersebut kita dapat memperoleh gambaran tentang sistem kepegawaian kita mulai dari UU Pokok Kepegawaian (UU No. 18 tahun 1961) jang berisi ketentuan2 pokok mengenai hak2 dan kewadjiban2 pegawai, sjarat2 mengenai penerimaan, pengangkatan dan pemberhentian, hukuman djabatan dan penjelenggaraan mengenai urusan kepegawaian; peraturan gadji (PGPS 1968), formasi pegawai, larangan penerimaan pegawai, pendaja—gunaan pegawai, kursus/latihan djabatan, koperasi pegawai, negeri, penjehatan pegawai, dsb.

Salah satu peraturan pelaksanaan dari UU Pokok Kepegawaian jang penting serta menggariskan sistem kepegawaian kita jalah PGPS 1968 (PP No. 12 tahun 1967).

Didalam peraturan tersebut tersimpul sistem gadji pegawai dan sistem pengangkutan pegawai

Mengenai sistem pengangkatan pegawai, maka PGPS 1968 telah meletakan dasar untuk menudju ke arah **merit system.** Hal ini ternjata didalam ketentuan mengenai sjarat2 kenaikan pangkat, a.l. harus memenuhi konduite jang baik (memuaskan), harus memenuhi sjarat ranglijst, untuk kenaikan golongan harus lulus udjian dinas, dimungkinkan kenaikan luarbiasa bagi pegawai jang menundjukkan prestasi jang baik.

Mengenai sistem gadji, didalam pendjelasan PGPS 1968 jang dikeluarkan oleh Kepala KUP dikatakan, bahwa sistem penggadjian "loon naar arbeid" belum dapat dilaksanakan, karena perekonomian dan keuangan negara belum mengizinkan.

Kenjataan jang dihadapi para pegawai, chususnja pegawai negara pada saat ini jalah bahwa gadji/penghasilan jang diterimanja tidak mentjukupi untuk memenuhi kebutuhan minimun jang lajak setiap bulan

Kenjataan tersebut mempunjai akibat jang sangat negatip bagi para pegawai maupun bagi semua aparatur negara. Disiplin kerdja tidak terkendalikan dan dajaguna menurun. Hal ini mengakibatkan prestasi kerdja jang menurun pula, jang dengan sendirinja berpengaruh pada target jang harus ditjapai.

Pengumpulan data personil, baik kwantitatip maupun kwalitatip mengalami kesukaran. Recording kepegawaian di Departemen2 belum dilaksanakan dengan baik. Hal tersebut menjebabkan kesukaran2 dalam perentjanaan tenaga kerdja. Tidak sempurnanja perentjanaan tenaga kerdja akan menjulitkan untuk pembinaan karier. Hal ini mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannja merit

system dengan baik.

Instruksi Presiden No. 11/1968 tentang pendajagunaan pegawai negara belum berdjalan seperti jang diharapkan.

Job discription di Departemen2 pada umumnja belum dibuat dengan baik. Demikian djuga djumlah tenaga jang dibutuhkan dalam unit2 organisasi pada umumnja belum sesuai dengan volume pekerdjaan.

Usaha2 untuk peningkatan kesedjahteraan pegawai pada umumnja belum dapat banjak membantu meringankan pegawai.

Di sementara instansi — karena situasi & kondisi kantor tersebut — para pegawainja mendapat tambahan penghasilan, dan sebagainja.

VII. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Dalam usaha penertiban bidang kepegawaian jang tudjuannja untuk mentjapai dajaguna tenaga kerdja (chususnja pegawai negara) jang se-besar2-nja guna mentjapai tingkat kemakmuran bangsa dalam waktu jang setjepatnja, chususnja pada saat ini untuk mensukseskan PELITA, pemerintah perlu mengusahakan perentjanaan tenaga kerdja jang tepat.

2. Untuk perentjanaan tenaga kerdja tesebut, serta pelaksanaan penertiban bidang tenaga kerdja diperlukan tenaga2 ahli tingkat nasional maupun regional, jang pada waktu ini djumlahnja sangat minim. Oleh karena itu sangat mutlak perlu pembentukan kader2 bidang ini.

3. Selain tenaga ahli tersebut untuk perentjanaan tenaga kerdja diperlukan pengumpulan data jang selengkapnja, jang pada sat ini masih banjak mengalami kesulitan untuk pengumpulannja. Kesulitan pengumpulan data kepegawaian tersebut disebabkan tidak atau kurang tertibnja administrasi kepegawaian di Departemen2/Lembaga2 Pemerintah. Oleh karena itu, sedjalan dengan penertiban aparatur negara dalam segi strukturil, perlu pemerintah memusatkan usaha2 penertiban bidang administrasi negara, chususnja adminis trasi kepegawaian. Dalam hal ini perlu ada pedoman2 pelaksanaan jang uniform dari pemerintah dan dilakukan setjara intensip, baik pelaksanaannja maupun pengurusannja. Untuk pelaksanaan tugas pemerintah dalam penertiban bidang ini, perlu adanja "wadah" sentral jang mampu dan berwibawa, jang djika perlu representatip untuk mengadakan tegoran2 atau sanksi2 terhadap pimpinan instansi atau unit2 organisasi jang tidak melaksanakan penertiban jang telah digariskan oleh pemerintah. Pengumpulan data tersebut jang mendjadi sumber perentjanaan tenaga kerdja harus dapat menghasilkan data jangtjermat dan dalam waktu jang singkat. Djadi perentjanaan tenaga kerdja harus dimulai dengan penggerakan sensus kepegawaian dan pembentukan kader2 ahli kepegawaian.

4. Perentjanaan tenaga kerdja, chususnja bidang kepegawaian adalah menetapkan sumber pelaksanaan pembinaan management jang baik, Untuk peningkatan dajaguna pegawai perlu adanja pembinaan karier pegawai jang baik dan seragam. Oleh karena itu pemerintah perlu mengusahakan perbaikan bidang ini disamping perbaikan gadji pegawai.

4. Instruksi Presidium Kabinet No. 11/1968 tentang pedajagunaan pegawai negara perlu ditingkatkan pelaksanaanja. Djika perlu disempurnakan berdasarkan pengalaman pelaksanaan selama 2 tahun jang terachir, dan ditingkatkan dalam bantuk Peraturan Pemerintah. Tugas pelaksanaan tersebut agar dilakukan oleh Departemen Tenaga Kerdja setjara intensip, a.l. berupa pooling tenaga kerdja jang dinjatakan lebih berdasarkan instruksi Presiden No. 11/1968 tersebut, penjiapan dan penjediaan tenaga kerdja jang diperlukan oleh Departemen/Lembaga2 Pemerintah. Untuk dapat melaksanakan tugas

nasional ajng sangat penting ini Departemen Tenaga Kerdja perlu menjiapkan diri, baik organisasi, administrasinja maupun pelaksanaannja.

6. Pengangkatan pegawai negara perlu (harus) dilaksanakan berdasarkan merit system. Pelaksanaan pengangkatan pegawai jang diatur dalam PGPS 1968 sambil menunggu adanja peraturan gadji jang lebih disempurnakan, perlu segera oleh pemerintah dikeluarkan peraturan2 pelaksanaannja, a.l implementasi dari penjusunan daftar ketjakapan kerdja, rangiijst, norma2 djabatan dsb. sehingga mengarah pada prinsip merit system.

7. Kantor Urusan Pegawai supaja tugas2 dan wewenangnja ditetapkan setjara djelas, dan diletakkan pada proporsinja. Prinsip wewenang pengangkatan pegawai jang ada pada Menteri dan Presiden agar tidak dikaburkan oleh procedur jang berlaku, baik mengenai proses pelaksanaannja maupun mengenai pelaksanaan pembajaran gadji.
   Menjarankan agar KUP disamping berfungsi sebagai sumber administrasi pengeluaran surat–keputusan2 pengangkatan pegawai, djuga ditekankan pada tugas pengawasan dari pada pelaksanaannja peraturan2 kepegawaian oleh Departemen2/Lembaga2 Pemerintah jang bersifat represip, bukan preventip
   Djika formasi telah dikendalikan, maka tugas pengawasan represip dari KUP adalah wadjar.

8. Pemerintah akan menjadari dan pengusahakan agar hak2 dan kewadjiban pegawai jang tertjantum dalam UU Pokok Kepegawaian diletakkan dalam imbangan jang sama. Disamping penertiban untuk menertibkan para pegawai agar memenuhi kewadjiban2–nja terhadap negara, perlu diusahakan realisasi hak2–nja setjara wadjar, a.l penerimaan gadji dan penghasilan lain jang dapat mentjukupi kebutuhan minimum jang lajak sebulan, sehingga oleh karenanja wadjib untuk melaksanakan kewadjibannja sebagai pegawai negara Oleh karena itu dalam batas2 kemampuan gadji dan penghasilan pegawai jang sekarang, harus senantiasa ditingkatkan setjara bertahap sesuai dengan meningkatnja penghasilan negara. Kenaikan gadji jang dilakukan setahun sekali dalam kenjataannja tidak dirasakan sebagai tambahan penghasilan, karena selalu di–imbangi oleh kenaikan harga.

9. Selama tingkat gadji masih belum memadai keperluan hidup minimal jang lajak seperti sekarang, untuk meringankan beban pegawai agar diusahakan peningkatan kesedjahteraan pegawai, a.l. koperasi pegawai, penjehatan pegawai, fasilitas olahraga (kesehatan), bantuan perumahan, bantuan transport pulang – pergi jang sesuai dengan biaja njata jang harus dikeluarkan setiap hari, dsb (IB).

Djakarta 22 Pebruari 1971.

PERENTJANAAN PERSONIL ADMINISTRASI

Oleh : Buchari Zainun dkk.

PENDAHULUAN

Perentjanaan personil merupakan bagian jang integral dari pada perentjanaan tenaga kerdja jang menjeluruh. Perentjanaan personil untuk suatu Departemen meliputi penentuan kebutuhan dan penjediaan personil untuk mengisi tenaga departemental dan tenaga-2 jang dibutuhkan bagi unit-2 usaha jang dibina langsung oleh Departemen jang bersangkutan.

Tentang manpower planning ini Dr. de Wit memberikan pengertian sebagai : " .... the systematic preparation of mutual consistent policies to provide jobs for men on the one hand and men for jobs on the other. " 1)

Djadi azas daripada manpower planning itu sebenarnja berkaitan dengan usaha-2 untuk menjediakan lapangan kerdja jang sesuai, baik dengan adanja kelebihan djumlah tenaga kerdja maupun djustru dengan adanja kekurangan tenaga kerdja. Tentu sadja hal ini harus djuga diartikan sebagai usaha-2 untuk menjesuaikan antara bidang-2 kerdja jang tersedia dengan bidang keahlian ataupun ketjakapan tenaga kerdja jang tersedia. Dan dasar-2 penentuan kebutuhan tenaga itu harus bertitik-tolak pada spesifikasi-2 bidang kerdja jang ada. Misalnja : adanja pekerdjaan-2 jang chusus jang harus dilakukan dilapangan seperti projek-2 pembuatan djembatan; pekerdjaan jang harus dilakukan dengan mempergunakan masker-2 anti-gas ratjun seperti para pekerdja di-tambang-2; pekerdjaan jang memerlukan ketelitian kerdja jang optimal seperti pekerdjaan-2 jang menjangkut penghitungan angka-2; djuga adanja pekerdjaan jang chusus bersifat tulis-menulis dan tjukup dilakukan dari belakang medja sadja, dan sebagainja.

Dari spesifikasi-2 ini dapat kemudian diadakan penggolongan bidang-2 pekerdjaan, jang bisa berdasarkan fungsi, spesialisasi, djendjang, dasar-2 hubungan kerdja, perkembangan organisasi maupun perkembangan teknologi.

Maka dari spesifikasi-2 itulah pada hakekatnja kemudian dilakukan penentuan kebutuhan penambahan (ataupun pengurangan) tenaga kerdja. Hal ini didasarkan pada pendirian Jucius, bahwa :

" After job specifications have been derived, it is then appropriate to as certain the characteristics which labor must have to fill the jobs in question .... and, the characteristics that applicants must possess to qualify for vacancies. " 2)

Oleh karena uraian ini bersifat umum, maka terutama akan difocuskan kepada penentuan bidang-2 kebutuhan penambahan sadja. Djadi tidak kepada pengurangannja, djuga belum kepada djumlah persediaan tenaga jang diperlukan oleh masing-2 Departemen.

Pembahasan perentjanaan tenaga kerdja sekarang ini ruang-lingkupnja dibatasi, mengingat bahwa :

1. Perentjanaan tenaga kerdja jang menjeluruh pada saat ini belum mampu dilaksanakan, karena perentjanaan bidang-2 jang diusahakan oleh masing-2 Departemen harus sesuai dengan perentjanaan tenaga kerdja jang meliputi seluruh bidang-2 kegiatan negara dan masjarakat, seperti misalnja perentjanaan tenaga kerdja untuk bidang pertanian, perindustrian, pertambangan, pengangkutan, pariwisata, bangunan, pendidikan dan lain-2.

2. Perentjanaan mengenai kebutuhan personil mungkin sudah dapat dimulai seandainja kebutuhan-2 itu sudah dapat pula di-identifisir atas dasar penentuan kegiatan-2 jang dirasakan perlu dilaksanakan, maupun atas dasar jang riil dari kebutuhan-2 jang pada periode tertentu sudah dapat dipastikan untuk melaksanakan kegiatan-2 jang mutlak harus dilaksanakan. Dilain pihak jang masih sukar direntjanakan adalah segi lain dari perentjanaan tenaga kerdja, jaitu segi penjediaan tenaga kerdja.

Sesuai dengan pembatasan seperti dikemukakan diatas, maka uraian ini tidak merupakan satu perentjanaan tenaga kerdja untuk tingkat nasional jang bersifat macro, tetapi bersifat micro. Bahkan lebih sempit lagi dari itu, karena dalam hal ini dibatasi untuk mengemukakan segi kebutuhan tenaga dari golongan "overhead", jang selandjutnja dibagi mendjadi 3 djenis kelompok tenaga kerdja jaitu :

1. Managerial manpower.
2. Specialized staff.
3. Clerical employees.

Jang merupakan tenaga kerdja overhead dalam lingkungan Departemen pada hakekatnja meliputi :

1. Seluruh pedjabat dan pegawai di Departemen sendiri, chususnja dilihat dari sudut kegiatan fisik.

2. Sebagian dari pedjabat dan pegawai pada unit-2 produksi jang terdiri atas golongan manager dari tingkat tinggi (top manager) seperti Direktur Utama sampai ke-tingkat mandor; golongan pedjabat staf spesialisasi seperti ahli keuangan, ahli kepegawaian, ahli hukum, ahli O & M, dsb.; dan golongan pegawai tata-usaha dan pegawai sekretariat di kantor-2. atau pegawai perkantoran.

Bagaimanapun djuga terbatasnja ruang lingkup ini, namun karena dimaksudkan sebagai suatu uraian tentang rentjana kerdja maka segi-2 perentjanaan personil jang tidak dapat dilupakan adalah :

1. Inventarisasi data personil jang menjangkut djumlah, djenis djabatan, distribusi menurut golongan dan tempat kerdja, masa kerdja, mengelompokan menurut ketjakapan, pendidikan, pangkat, tingkat gadji, umur, djenis kelamin, dsb.

2. Inventarisasi berbagai faktor jang mempengaruhi keadaan personil baik faktor-2 intern maupun extern, seperti perubahan-2 intern organisasi jang membawa akibat kepada perubahan personil dan perubahan-2 dari berbagai faktor diluar organisasi, seperti perubahan-perubahan sosial, ekonomi, politik dan teknologi.

3. Peramalan-2 terhadap keadaan masa depan, baik peramalan mengenai sasaran, perubahan-2 bahkan hambatan-2 jang mungkin di-hadapi.

4. Pedoman-2 untuk menghadapi berbagai keadaan jang akan terdjadi dengan meletakkan dasar-2 berbagai alternatip kemungkinan jang dapat ditempuh, sehingga dapat terhindar dari djalan buntu dan kegagalan.

5. Untuk dapat menjesuaikan rentjana dengan keadaan-2 jang akan terdjadi, maka perlu pula disediakan ruang gerak jang flexible untuk melakukan penjesuaian-2 bahkan bisa djuga berupa penjimpangan-2 dari ketentuan pedoman umum jang tidak perlu ditafsirkan penjimpangan-2 seperti itu sebagai penjelewengan-2.

Sebagaimana sudah diutarakan diatas, uraian ini bermaksud untuk mengutarakan sekedar pola-2 dasar perentjanaan tenaga kerdja "overhead", jang selandjutnja dibagi mendjadi 3 bagian pokok jaitu :
1. Bagian Managerial Manpower.
2. Bagian Tenaga Spesialis Administrasi.
3. Bagian Tenaga Ketata-usahaan dan Kesekretariatan atau perkantoran.

1. PERENTJANAAN TENAGA MANAGEMENT

Pengertian Tenaga Management

Walaupun tampaknja ada perbedaan-2 dalam memberikan batasan definisi mengenai management, namun pada umumnja pengertian management dimaksudkan sama oleh para ahli management. Sebelum sampai kepada pertanjaan siapa jang dapat digolongkan kedalam tenaga management itu, maka ada baiknja terlebih dahulu dikemukakan apa jang dimaksudkan dengan management, dengan mengambil satu pendapat jang sifat pengertiannja lebih mentjakup dan memenuhi keperluan uraian ini.

" Management embraces all duties and functions that pertain to the initiation of an enterprise, its financing, the establishment of all major policies, the provision of all necessary equipment, the outlining of the general form of organization under which the enterprise is to operate, and the selection of the principal officers. " 3)

Dalam artian diatas, management djuga dimaksudkan para pelopor jang mempunjai prakarsa dalam mendirikan sesuatu organisasi sampai djalannja organisasi itu sesuai dengan keinginan semula. Lebih sederhana lagi dapat dipergunakan pengertian management jang dikemukakan oleh L.A. Appley, jang mengartikan management sebagai :

" getting things done through the efforts of other people. " 4)

Dengan pengertian jang sederhana itu dapat disimpulkan, bahwa orang-2 jang mempunjai fungsi untuk mendjalankan sesuatu pekerdjaan dengan djalan memanfaatkan orang lain dapat digolongkan sebagai tenaga management dalam arti jang se-luas2-nja.

Sebagai suatu sumber tenaga jang strategis dalam satu organisasi, maka sudah selajaknja golongan tenaga management ini memperoleh perhatian chusus jang tersendiri. Dalam hal ini : bagaimana supaja tenaga manusia jang merupakan tenaga skill jang masih djarang terdapat itu dapat dimanfaatkan se-baik2-nja. Perentjanaan tenaga management dapat diharapkan membantu dalam menentukan kebutuhan akan tenaga jang strategis dan djarang itu masa sekarang dan masa jang akan datang.

Untuk mengikuti tjara-2 penggolongan tenaga management jang biasa digunakan sehingga kita memperoleh gambaran kira-2 siapa dari mereka jang ada dalam lingkungan tiap Departemen dan unit-2 produksinja, jang merupakan tenaga management itu, maka dapat digunakan tjara-2 penggolongan seperti : *top management, middle management,* dan *lower* atau *supervisory management.* Ada pula jang membedakan antara administrative management, executive management dan operative management. Kedalam penggolongan ini termasuk pula *line & staff management.* Pendek kata, setiap orang jang mempunjai bawahan dapat disebut *manager.*

Tenaga Management di Departemen

Tenaga management ini terdapat baik dilingkungan Departemen sendiri dari eselon paling tinggi sampai eselon paling rendah sesuai dengan struktur organisasi Departemen jang bersangkutan, maupun dilingkungan unit-2 produksi badan-2 usaha sesuai dengan struktur organisasi masing-2 perusahaan itu.

Dari dasar-2 Peraturan dan Keputusan Menteri dapat diketahui, bahwa pada hakekatnja struktur Departemen terbagi kedalam 5 djumlah djendjang kepimpinan (level of management), jakni :

1. Menteri sebagai top manager
2. Para Sekretaris Dejnderal, Direktur Djenderal dan Inspektur Djenderal sebagai pimpinan eselon II.

3. Para Kepala Biro dan Kepala Direktorat (mungkin djuga Direktur-2 Lembaga dibawah Direktorat Djenderal) sebagai pimpinan eselon III.
4. Para Kepala Bagian dan Kepala Dinas sebagai pimpinan eselon IV.
5. Para Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi ataupun Kepala Urusan sebagai pimpinan eselon V.

Dibawah itu semua terdapat pegawai-2 pelaksana atau operasionil, jang samasekali tidak menduduki djabatan pimpinan atau disebut dengan istilah *rank and file.* Dan kesemuanja itupun (sedjak dari top manager hingga rank and file) didalam melaksanakan tugas2-nja adalah merupakan *one integrated whole.*

Dilihat dari djendjang kepimpinan itu Menteri sesungguhnja merupakan manager bagi Departemen-nja; demikian djuga seorang Direktur Utama dari Perusahaan Negara.

Kedudukan para pedjabat jang dapat digolongkan sebagai manager ini tentu dinilai dari fungsi tugasnja dan dari sjarat-2 untuk melaksanakan fungsi dan tugas itu, jang berbeda dari sjarat-2 untuk djabatan-2 jang lain.

Selain melihat susunan organisasi jang lengkap, djumlah golongan tenaga management ini dapat diketahui dari djumlah pedjabat jang memperoleh tundjangan djabatan sebagai pimpinan.

Dasar-dasar / Penentuan Kebutuhan Tenaga Management.

Adapun sjarat-2 jang dapat dikemukakan untuk menentukan dasar-2 perhitungan tentang kebutuhan penambahan tenaga management itu se-mata-2 didasarkan atas keadaan jang ada, jaitu :

1. Djumlah tingkat atau eselon organisasi dari atas sampai kebawah dalam arti bahwa semakin banjak tingkat organisasi semakin banjak djumlah tenaga management jang harus mengisi kedudukan pimpinan dari masing-2 eselon organisasi.

2. Djumlah unit organisasi jang terdapat pada setiap eselon akan mempengaruhi ruang lingkup organisasi, sehingga dapat menjebabkan bentuk piramidal organisasi jang berlainan. Djika pada masing-2 eselon djumlah itu besar akan merupakan bentuk piramidal jang meluas, sedangkan sebaliknja djika djumlah unit-2 itu ketjil akan membentuk piramidal jang menjempit. Hal ini tentu sadja mempengaruhi djumlah tenaga management jang ada. Perbandingan untuk masing-2 3 eselon umpamanja dapat dipakai pola 1 banding 3 banding 5 (1:3:5), atau pola lain seperti 1:3:7; apalagi kalau memakai pola 1:5:7, untuk masing-2 pola itu memerlukan tenaga management jang berbeda djumlahnja.

3. Bentuk piramidal organisasi jang akan mempengaruhi banjaknja tenaga management itu seringkali dipengaruhi oleh berlakunja asas-2 organisasi pada masing-2 unit organisasi itu sesuai dengan sifat-2 chusus, fungsi dan pekerdjaan, jaitu azas-2 :

a. pembagian pekerdjaan,
b. pendelegasian wewenang,
c. span of control,
d. sentralisasi dan desentralisasi,
e. unity of command.

4. Pelaksanaan fungsi-2 management kedalam bentuk organisasi panitia, organisasi tunggal kepala atau organisasi fungsionil djuga akan mempengaruhi banjaknja tenaga management disamping memperhatikan sjarat-2 fungsionil bagi pelaksanaan fungsi-2 itu oleh masing-2 tenaga management. Pelaksanaan fungsi-2 management kedalam bentuk organi-

sasi panitia akan menjebabkan banjaknja tenaga management jang bersifat tanggungdjawab kolektip dengan sjarat-2 jang tidak terlalu berat bagi masing-2 tenaga management jang mendjadi anggotanja. Pelaksanaan fungsi-2 management kedalam bentuk organisasi tunggal kepala menjebabkan djumlah tenaga management tidak terlalu banjak, akan tetapi sebagai satu gedjala umum bahkan merupakan satu *conditio sine qua non* bagi satu organisasi jang besar dan kompleks untuk menggunakan unit-2 bantuan jang masing2 kadang-2 harus dipimpin oleh tenaga-2 staf, sehingga achirnja djuga menjebabkan membesarnja djumlah tenaga management itu. Pelaksanaan fungsi-2 management kedalam bentuk organisasi fungsionil seperti dipelopori oleh F.W. Taylor jang sekarang sudah djarang digunakan akan menjebabkan banjaknja tenaga management jang diperlukan.Hal itu disebabkan karena masing-2 fungsi management dilaksanakan oleh seorang spesialis, sehingga setiap orang pekerdja harus mempertanggung-djawabkan segi-2 pekerdjaannja kepada masing-2 ahli jang mengawasi masing-2 segi pekerdjaan itu

Achirnja perluasan kegiatan jang menjebabkan perluasan pula dari organisasi dengan sendirinja memerlukan penambahan unit-2 organisasi jang menuntut makin bertambahnja djumlah tenaga kerdja pada umumnja dan djumlah tenaga management pada chususnja.

2. TENAGA SPESIALIS BIDANG ADMINISTRASI

Pengertian.

Terlebih dahulu perlu didjelaskan, bahwa jang dimaksud dengan tenaga spesialis dalam bidang administrasi ialah mereka jang mempunjai tugas-2 dalam bidang-2 keahlian tertentu, baik sebagai bantuan, penundjang maupun pelajanan baik bagi pimpinan, unit-2 lini maupun unit-2 bantuan lainnja. 5)

Djadi sebetulnja kata "administrasi" dalam konteks tersebut diatas adalah mentjakup suatu lingkup jang luas. Artinja mungkin sadja untuk bidang-2 tertentu tenaga spesialis jang dimaksud tidaklah setjara fisik mengerdjakan tugas-2 administratip. Misalnja para ahli penelitian (research), ahli analisa organisasi, ahli perentjanaan, dsb. Djadi sebetulnja kata "administrasi" dalam konteks itu terutama dimaksudkan untuk menundjukkan adanja tenaga-2 jang mendjalankan kegiatan-2 bantuan atau kegiatan-2 penundjang (supporting activities), jang djuga sangat diperlukan baik dalam bidang teknik maupun non-teknik.

Perlunja Tenaga Spesialis.

Memang diakui, bahwa setiap tenaga pimpinan dalam suatu instansi inherent dengan fungsinja sebagai manager itu, maka ia sepenuhnja bertanggungdjawab atas berhasilnja mission unit jang dipimpinnja. Akan tetapi sebagai pimpinan, iapun akan terlalu sibuk atau senantiasa tenggelam dalam kesibukan-2 (kegiatan-2) pokok unit kerdja jang dipimpinnja, sehingga waktu jang tersedia baginja adalah terlalu sempit untuk memungkinkan baginja melakukan penelitian, analisa-2 ataupun perentjanaan jang se-tepat2-nja. Padahal kegiatan-2 itu perlu sekali dilakukan setjara kontinue demi terlaksananja perkembangan-2 dan kemadjuan-2 kegiatan organisasi sesuai dengan kemadjuan teknik dan ilmu pengetahuan.

Maka itu dalam Departemen adanja tenaga-2 spesialis sebagai dimaksudkan diatas mutlak diperlukan. Dan tenaga-2 itu bukanlah hanja dalam bidang-2 engineering, produksi dan sematjamnja, melainkan djuga dalam bidang-2 organisasi dan metode, marketing, personil, keuangan, perbekalan, dsb. bahkan djuga dalam bidang-2 clerical & secretarial works.

Wewenang Tenaga-2 Spesialis.

Dari uraian diatas djelas, bahwa tenaga-2 spesialis mempunjai tugas untuk melakukan kegiatan-2 bantuan kegiatan-2 penundjang bagi tertjapainja tudjuan organisasi setjara keseluruhan. Hal ini membawa kita pada perlunja dibitjarakan tentang wewenang (— wewenang) jang dimiliki oleh tenaga-2 spesialis. Sesuai dengan bidang keahlian dan tugasnja masing-2, maka wewenang itu dapat berupa :

1. Wewenang fungsionil (functional authority).
2. Wewenang untuk memberikan nasehat (advisory authority).
3. Wewenang jang bersifat menundjang berhasilnja kegiatan-2 pokok (supporting authority).
4. Wewenang keahlian.
5. Wewenang informative.
6. Wewenang memberikan pelajanan (service authority).

Ad 1. Wewenang Fungsionil.

Masalah ini sebetulnja berkaitan dengan masalah pelimpahan wewenang dari pimpinan kepada pimpinan dibawahnja untuk setjara fungsionil, sesuai dengan bidang keahlian dan tugas pokoknja. meng-koordinir kegiatan-2 dari unit-2 lain jang kegiatannja djuga dalam bidang jang sama. Misalnja seorang Kepala Unit Personalia setjara fungsionil mempunjai wewenang mengkoordinir semua kegiatan jang menjangkut bidang personalia dari Unit-2 lain dalam seluruh instansi jbs. Demikian pula seorang Kepala Unit O & M setjara fungsionil mempunjai wewenang untuk mengkoordinir seluruh kegiatan jang berkaitan dengan masalah Organisasi dan Tatakerdja dari seluruh instansi jang bersangkutan.

Ad 2. Wewenang Advisory.

Sebagaimana sudah dikemukakan, setiap pimpinan — lebih-2 bila ia seorang top manager — inherent dengan fungsinja sepenuhnja bertanggungdjawab untuk memimpin unit kerdja jang dipimpinnja. Tapi disamping itu, pimpinan tidak mungkin mengetahui segala hal dengan se-baik2-nja. Djadi tidak mungkin ada orang jang betul-2 lihay dalam segala hal dan setiap bidang pekerdjaan. Oleh karena itulah mutlak bagi setiap pimpinan diperlukan adanja tenaga-2 spesialis, jang terutama bertugas memberikan bantuan dalam bentuk nasehat dan saran-2 tentang aspek-2 apa jang perlu diperhatikan, dan perlu ditangani dengan se-tepat2-nja, sehingga dia betul-2 akan berhasil dalam mission-nja sebagai seorang manager. Nasehat dan saran-2 itu bisa sadja mengenai semua dan setiap aspek organisasi seperti tenaga kerdja, keuangan, materiil, proseduril, per-undang2-an, dsb. Djadi tenaga-2 spesialis jang dimaksudkan bertugas memberikan bantuan, nasehat dan saran-2 kepada pimpinan tentang bagaimana aspek-2 tenaga kerdja, keuangan, materiil, proseduril, per-undang2-an dsb. harus ditangani dengan se-tepat2-nja. Sebab kesalahan dalam menangani aspek-2 tersebut akan berakibat kegagalan total bagi seluruh mission jang harus diembannja. Dan karena aspek-2 tersebut pasti ada dalam setiap kegiatan, baik bidang teknik maupun non-teknik-administratip, maka djelaslah bahwa dalam lingkungan Departemen perlu adanja tenaga-2 spesialis sebagai dimaksudkan diatas.

Ad 3. Wewenang Penundjang.

Sebagaimana dimaklumi, s.k. Presiden No. 75/U/Kep/11/1966 pada pokoknja menggariskan bahwa pola struktur organisasi Departemen menganut adanja 4 matjam unsur, jaitu unsur pimpinan Departemen, unsur pembantu pimpinan jang bertanggungdjawab memberikan bantuan-2 teknis dan administratip bagi unsur-2 pelaksana dari Departemen, unsur pelaksana dari sebagian tugas-2 pokok Departemen dan unsur pembantu pimpinan Departemen chusus dalam hal pengawasan kedalam. Demikianlah maka unsur-unsur pembantu pimpinan tersebut baik berupa Sekretariat Djenderal maupun Inspektorat Djenderal, sebenarnja adalah melakukan kegiatan penundjang (supporting acti-

vities) bagi terdjaminnja sinkronisasi kerdja dan bagi berhasilnja mission Departemen setjara keseluruhan. Ini berarti, bahwa wewenang jang mereka miliki adalah merupakan wewenang staf atau wewenang penundjang. Inipun berarti harus senantiasa terbina adanja hubungan kerdja jang se-baik2-nja antara unsur pimpinan, unsur-2 pembantu pimpinan, dan unsur-2 pelaksana atas dasar saling berkaitannja fungsi-2 dan kegiatan-2 dari kesemua unsur tersebut. Walaupun tidak terlalu relevant, tetapi untuk memperkuat pendirian diatas dapatlah kiranja disitir apa jang dikemukakan oleh Beishline bahwa :

"The staff of a unit consists of the officers who assist the commander in his exercise of command. It follows that the performance of such a broad assignment requires an intimate knowledge of the commander's policies as well as the organization that he commands." 6)

Itu berarti, bahwa kegiatan unit-2 staf menundjang bagi berhasilnja seorang pimpinan didalam proses memimpin unit kerdjanja. Dan karena itu, maka pimpinan unit staf harus pula mempunjai pengetahuan chusus jang berkaitan dengan masalah-2 bagaimana tjara-2 memimpin organisasi dengan se-baik2-nja. Pengetahuan ini a.l. menjangkut :

a. pengetahuan tentang tata komunikasi,
b. pengetahuan tentang pengaruh faktor-2 sekitar (ecologi[illegible] fa[illegible]) terhadap organisasi,
c. pengetahuan tentang bagaimana meningkatkan effektivitas dan produktivitas kerdja,
d. pengetahuan tentang bagaimana proses perumusan kebidjaksanaan, rentjana-2 kerdja, pengambilan keputusan dan pengendalian kerdja jang se-tepat2-nja.

Djika diperhatikan, maka pengetahuan tersebut merupakan pengetahuan dan ketjakapan jang harus dimiliki oleh unsur-2 pembantu pimpinan seperti para tenaga analis organisasi, operation research, tenaga ahli bidang sistim dan prosedur kerdja, perentjanaan kerdja, pengendalian kerdja, standardisasi kerdja, pendajagunaan sumber-2 dan sebagainja.

Ad 4. Wewenang Keahlian.

Adanja masalah-2 atau keritjuhan-2 jang terdjadi dalam suatu organisasi haruslah setjepatnja diketahui oleh pimpinan dan kemudian setjepatnja pula ditjarikan djalan keluar dengan se-tepat2-nja. Itu berarti, bahwa adanja tenaga staf jang tjepat-2 dapat mengetahui adanja indikator-2 terdjadinja masalah-2 dan keritjuhan-2 tersebut mutlak diperlu-
[illegible]

Tugas ini harus dimiliki oleh orang jang mempunjai pengetahuan luas, mempunjai pandangan djauh kedepan, berfikir setjara objektip-rasionil dan analistis. Inilah jang didalam organisasi mendjadi tugas para staf ahli. Maka sesuai dengan bidang keahliannja, merekapun dapat se-waktu-2 dipintai bantuan pendapatnja oleh pimpinan tentang hal2 jang menjangkut usaha-2 pembinaan organisasi, dan djuga untuk menganalisa persoalan-persoalan jang dihadapi serta kemudian menjadjikan pemetjahannja. Djadi tegasnja, diminta maupun tidak mereka bertugas menjumbangkan keahliannja bagi manager chususnja dan bagi berhasilnja mission organisasi pada umumnja.

Ad 5. Wewenang Informative.

Bahwa organisasi bersifat hidup sudah banjak dibahas pada banjak kesempatan. Karena hidup, maka organisasi akan selalu mengalami perkembangan-2 ataupun perubahan-2. Dan disamping itu sebaiknja organisasi bersikap terbuka, djadi tidak mengisolir dirinja terlepas dari hubungan kerdjanja dengan organisasi-2 ataupun instansi-2 lain. Keterbukaan sikap organisasi ini harus dilaksanakan baik kedalam (djadi dari pimpinan kepada bawahannja, dan sebaliknja) maupun keluar. Keterbukaan ini akan membawa perkembangan-perkembangan organisasi, apalagi bila betul-2 dilaksanakan atas dasar mutual consistent. Untuk itulah maka akan tepat sekali bila dalam organisasi ada satu unit atau staf chusus jang membantu pimpinan bagi terlaksananja sikap keterbukaan tersebut. Fungsi ini biasa dilakukan misalnja oleh Unit Humas (Public Relations) atau Unit

Puspen (Pusat Penerangan), jakni dalam rangka memberikan informasi-2 jang se-tepat2-nja kepada publik tentang kemadjuan-2 organisasi, dan djuga oleh unit-2 pemasaran (marketing) dalam rangka melaksanakan sales promotion, baik melalui iklan di-suratkabar-suratkabar, madjalah, TV, radio, maupun melalui mass media lainnja. Dari usaha-2 tersebut pada hakekatnja produktivitas kerdja (disamping popularitas) dapat ditingkatkan. Karenanja unit-2 dokumentasi dan publikasi djuga dapat dimasukkan kedalam kategori melaksanakan tugas-2 informative ini.

Ad 6. Wewenang Pelajanan.

Akan terlalu berat beban pimpinan, apabila dia djuga harus memperhatikan liku-2 pelaksanaan kerdja jang routine, detail dan teknis seperti mengenai prosedur penanganan surat-2 masuk-keluar, ke-arsipan, pelaporan dan bidang-2 paperwork lainnja. Staf itulah jang didalam pola organisasi dinamakan "auxiliary staff", jakni jang pada hakekatnja mengerdjakan tugas-2 bidang ketata-usahaan dan kesekretariatan atau perkantoran.

3. PERENTJANAAN TENAGA KERDJA BIDANG PERKANTORAN

Pengertian Tenaga Perkantoran.

Kiranja perlu diberikan sekadar pendjelasan apa jang dimaksud dengan tenaga perkantoran, agar kesimpang-siuran jang tak perlu dapat dihindarkan. Jang dimaksud dengan tenaga perkantoran ialah semua pegawai jang me-laksanakan kegiatan-2 paperwork maupun jang non-paperwork. Kegiatan-2 paperwork tersebut meliputi : mentjatat dalam buku agenda surat / data jang masuk dan keluar; memberi disposisi siapa jang harus menanggapi persoalan itu; memberi code pada data jang akan disimpan ; menjimpan data tersebut berdasarkan sistem penjimpanan jang telah ditetapkan; mengetik; menghitung; reproduksi data; menjelesaikan surat jang akan dikirim keluar; memberi nomor dan memasukkannja kedalam amplop; mengantarkan surat tersebut dan sebagainja. Sedang jang non-paperwork meliputi kegiatan-2 menerima tamu; menilpon dan menerima tilpon; memelihara gedung/kantor dsb.

Kegiatan-2 paperwork maupun non-paperwork tersebut diatas terdapat dalam setiap unit organisasi, baik dalam line maupun/staff function dari eselon teratas sampai eselon dibawah. Dalam Departemen maka kegiatan tersebut dikerdjakan dikantor Menteri, Sekretariat Djenderal dengan Biro-2, Bagian-2 dan Urusan-2; Direktorat Djenderal dengan Direktorat-2, Dinas-2 dan Seksi-2, maupun Lembaga-2 dan Badan-2 Usaha dilingkungan Departemen.

Sudah barang tentu untuk melaksanakan kegiatan-2 tersebut diperlukan banjak tenaga perkantoran. Akan tetapi perlu diketahui, bahwa tidak ada suatu rumus perbandingan jang pasti antara tenaga perkantoran dan tenaga teknis organisasi jang melaksanakan kegiatan pokok. Di negara jang telah mengalami kemadjuan pesat dalam bidang teknologi seperti A.S. misalnja, perbandingan antara tenaga perkantoran dan tenaga teknis berkembang sebagai berikut : pada tahun 1900-an perbandingan tersebut adalah 1 : 30; pada 1935 mendjadi 1 : 2½ atau 2 : 5. 7) Ini berarti, bahwa setiap 100 orang tenaga dalam organisasi itu 40 orang terdiri dari tenaga perkantoran. Meningkatnja tenaga perkantoran ini disebabkan karena semakin meningkatnja permintaan terhadap pelajanan perkantoran jang berupa informasi jang akan dipakai sebagai dasar merumuskan kebidjaksanaan dan mengambil keputusan.

Bagaimanakah halnja di Indonesia ? Sekalipun penelitian setjara seksama dalam bidang ini belum dilakukan, namun dapat diperkirakan bahwa nilai perbandingan antara perkantoran dan tenaga teknis semakin bertambah besar. Bahkan mungkin seringkali terdjadi, bahwa djumlah tenaga perkantoran lebih banjak dibandingkan dengan tenaga

teknis. Pernah terdjadi pada 1969 disalah satu P.N. perbandingan antara tenaga perkantoran dan tenaga teknis adalah 4 : 1

Hal tersebut dapat terdjadi, karena penambahan tenaga perkantoran itu tanpa melalui suatu perentjanaan jang seksama. Oleh karenanja, agar dalam merentjanakan tenaga administrasi memperoleh pokok-2 pemikiran jang reflective, maka perlu diketahui terlebih dahulu beberapa faktor jang menjebabkan meningkatnja permintaan itu.

Faktor-faktor penjebab meningkatnja permintaan tenaga perkantoran.

Meningkatnja kwantitas atau volume pekerdjaan perkantoran disebabkan karena terdjadinja hal-hal sebagai berikut :

Per-tama2 kita mengetahui, bahwa sesuatu organisasi adalah dinamis, tumbuh dan berkembang. Pertumbuhan dan perkembangan ini sudah barang tentu harus diikuti pula dengan peningkatan pelajanan perkantoran, agar kebutuhan informasi jang berguna sebagai dasar merumuskan kebidjaksanaan dan mengambil keputusan dapat dilajani dengan tjepat, tepat dan seksama.

Selandjutnja, dengan pertumbuhan dan perkembangan organisasi ia akan mendjadi lebih kompleks, karena timbulnja fungsi-2 baru, dan semakin meningkatnja spesialisasi pekerdjaan. Agar dapat melaksanakan tugasnja serentak perlu adanja ko-ordinasi jang baik dan arus informasi jang teratur. Oleh karena itu kebutuhan akan informasi lebih meningkat lagi.

Disamping itu — terlepas dari semakin luas dan kompleksnja organisasi Departemen — para pimpinan Departemen mulai mempeladjari betapa pentingnja informasi jang tjepat, tepat dan berguna. Dengan demikian permintaan akan tersedianja informasi semakin meningkat pula.

Demikian pula dengan semakin meluasnja pengurusan pegawai mengenai kesedjahteraan, gadji, promosi dan pensiun, maka kebutuhan akan informasi jang relevant untuk hal-2 tersebut semakin meningkat pula.

Lagi pula perluasan service Departemen jang kebetulan melajani badan-2 usaha dalam lingkungannja, misalnja pembuatan kontrak dengan perusahaan-2 asing maupun untuk berusaha sendiri-2 menjebabkan kebutuhan akan pelajanan kantor meningkat djuga.

Lebih-2 lagi apabila Bapak menteri menghendaki adanja effisiensi dalam pelaksanaan tugas Departemen, maka staff function akan bertambah pula. Bertambahnja staff function ini akan menuntut pula peningkatan pelajanan perkantoran.

Apa jang disebutkan tadi membuktikan semakin meningkatnja kebutuhan akan pelajanan kantor, jang berupa penjadjian informasi jang tjepat, tepat dan saksama. Agar tuntutan tersebut dapat dipenuhi, maka harus tersedia tenaga-2 perkantoran jang qualified, jang mampu dan trampil dalam menjadjikan informasi jang dibutuhkan.

Langkah-langkah dalam merentjanakan tenaga perkantoran.

Dalam merentjanakan tenaga perkantoran, langkah pertama jang harus dilakukan ialah diketahuinja benar-2 matjam atau djenis tenaga perkantoran apakah jang dibutuhkan. Pengetahuan ini penting untuk menentukan persjaratan jang harus dipenuhi oleh para tjalon pegawai dalam bidang tersebut. Persjaratan ini meliputi : pengetahuan, ketrampilan dan minat terhadap pekerdjaan tersebut, disamping persjaratan mental, loyalitas dan kepribadian.

Selandjutnja perlu diketahui kwantitas atau volume pekerdjaan perkantoran tersebut. Volume pekerdjaan perkantoran ini dapat diketahui dari menghitung per hari : frekwensi data jang diterima maupun jang dikirimkan, dan produk-2 paperwork lainnja jang dihasilkan, hasil pentjatatan atau recording, reproduksi, penjimpanan data dari setiap unit organisasi Departemen.

Langkah berikutnja ialah melalui studi waktu dan gerak menentukan standard performance kwantitas bagi setiap djenis pekerdjaan perkantoran jang harus dihasilkan oleh setiap pegawai selama satu djam. Atas dasar standard performance ini kemudian ditentukan pula bagi setiap pegawai untuk masing-2 djenis pekerdjaan, standard performance kwantitas dalam satu hari kerdja (dari pukul 08.00 s/d 14.00).

Disamping itu perlu pula ditetapkan standard performance kwantitas bagi setiap djenis pekerdjaan perkantoran. Hal ini perlu untuk menentukan persjaratan jang harus dipenuhi recruitment baru.

Berdasarkan pengetahuan tentang volume pekerdjaan kantor dan standard performance kwantitas tersebut, maka achirnja kebutuhan akan tenaga perkantoran dapat ditentukan, jakni :

$$\frac{\text{Volume pekerdjaan kantor}}{\text{Standard Performance Kwantitas sehari}} \times 1 \text{ orang}$$

Dengan menggunakan pokok-2 pemikiran tersebut diatas, maka rentjana tenaga perkantoran dapat disusun setjara seksama untuk memenuhi kebutuhan tenaga perkantoran setjara tepat, sehingga segala bentuk pemborosan tenaga - waktu - uang dapat dihindarkan.

KESIMPULAN

Achirnja sebagai keseluruhan untuk menentukan kebutuhan tenaga kerdja dalam bidang administrasi jang meliputi tenaga kerdja management, tenaga kerdja spesialisasi dan tenaga kerdja ketata-usahaan dan kesekretariatan, dapat digunakan dasar-2 sebagai berikut:

1. Luas - sempitnja tugas pokok jang mendjadi tanggungdjawab suatu Departemen sebagai pelaksana dari sebagian tugas pokok pemerintah.

2. Pembidangan dan pengelompokan kegiatan-2 jang njata harus dilaksanakan untuk merealisasikan sasaran-2 jang ditentukan dalam tugas pokok mendjadi berbagai fungsi organisasi jang selandjutnja akan tertjermin pada perintjian unit-2 organisasi.

3. Besar - ketjilnja volume pada masing-2 fungsi jang harus diemban oleh masing-2 unit organisasi jang menentukan besar - ketjilnja djumlah tenaga kerdja jang harus digunakan. Hal ini tentu sadja dipengaruhi oleh perkembangan teknologi dan proses mekanisasi pekerdjaan, sehingga membedakan pekerdjaan jang bersifat labor atau capital intensive.

4. Djumlah tenaga administrasi jang merupakan beban overhead bagi organisasi ditentukan pula oleh ratio perbandingan antara djumlah dan mutu tenaga teknis dan djumlah serta mutu tenaga administrasi, baik untuk masing-2 unit organisasi maupun untuk organisasi keseluruhannja.

5. Keadaan bobot kerdja jang tidak sama dan jang seringkali be-rubah-2 baik antara satu unit dengan unit lain maupun karena perubahan tempat dan musim, atau karena sifat-sifat peraturan jang kadang-2 terlalu rigid, jang semuanja banjak mempengaruhi djumlah tenaga administrasi jang diperlukan.

6. Keinginan jang terlalu besar untuk menambah target produksi tanpa memperhatikan adanja kemungkinan untuk dapat meningkatkan taraf produktivitas personil, sehingga perhatian selalu diarahkan untuk menambah pegawai daripada mendajagunakan pegawai jang ada.

7. Seperti jang terdjadi dalam penentuan formasi pegawai negeri, bahwa penambahan pegawai menggunakan batas plafond tersedianja anggaran untuk dapat membiajai penambahan pegawai tersebut, dan tersedianja djabatan-2 menurut struktur organisasi jang berlaku.

8. Sempurna tidaknja sistem kepegawaian, sehingga dengan sistem itu dapat diketahui dengan pasti tentang tingkat perubahan, dan perpindahan pegawai dapat pula membantu memperhitungkan djumlah penambahan pegawai untuk masa jang akan datang.

Tjatatan :

1) De Wit, Dr. J.B., ***Manpower Planning in Indonesia,*** SESPA, Lembaga Administrasi Negara, Djakarta, 1971, hal. 1 — 9.

2) Jucius, Michael J., ***Personnel Management,*** Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, Charles E. Tuttle Company, 1962, hal. 133 — 154.

3) Kimball, D.S. and D.S. Kimball Jr., *Principles of Industrial Organization* (New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1947) p. 157.

4) Appley, L.A., " Management the Simple Way ", ***Personnal,*** January, 1943, p. 597.

5) Allen, Louis A., *Management and Organization,* McGraw - Hill Book Co., Inc., (New York, Toronto, London, 1958) p. 224 — 249.

6) Beishline, John R., ***Military Management for National Defence,*** Prentice - Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1957, p. 167 — 182.

7) Hicks, Charles B, and Place, Irene, ***Office Management,*** Second Ed. Allyn and Bason, Inc. Boston, 1962, p. 26.

BEBERAPA MASALAH EKOLOGI DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Oleh : A. Kadir Prawiraatmadja. *)

A. Pendahuluan.

1. Pemerintah Indonesia pada dewasa ini menghadapi banjak tantangan-2 administrasi, baik jang bersifat ekologis atau lingkungan maupun jang bersifat teknis. Beberapa tantangan-2 itu, terutama jang menjangkut proses pembangunan, akan diterangkan setjara singkat dibawah ini.

2. Tantangan-2 administratif dewasa ini bersumber kepada 3 (tiga) praanggapan, jang telah mendapat pengakuan luas dikalangan para politisi, negarawan maupun ahli-2 administrasi negara, ialah :

a. Pemerintah mempunjai *peranan pokok* dalam meningkatkan *pembangunan nasional,* baik dibidang ekonomi maupun sosial ;

b. Extensitas dan intensitas usaha-2 serta kegiatan-2 Pemerintah dalam melaksanakan peranan tersebut sebagian besar tergantung dari deradjat dan tjepatnja perkembangan *kemampuan administratif* pada semua tingkat pemerintahan dan pada sektor-2 utama pembangunan ;

c. Administrasi negara harus menjesuaikan diri kepada *proses perubahan* atau *modernisasi,* dalam arti peralihan dari taraf tradisionil ketaraf *kedaja - gunaan tehnis teknologis jang madju,* supaja mendjadi alat jang berhasil-guna untuk melakukan pembangunan ekonomi dan sosial jang diinginkan masjarakat.

Peranan Pemerintah dalam pembangunan bukan hanja berarti kegiatan-2 langsung jang diselenggarakan oleh badan-2 atau instansi-2 pemerintah disetiap tingkat sadja, akan tetapi meliputi pula fungsi-2 *motivasi dan innovasi* Pemerintah jang bersifat *memudahkan* (fasilitatif), *mendjatahkan* (allokatif) dan *mengatur* (regulatory) untuk memperlantjar pembangunan dan sekaligus meningkatkan partisipasi masjarakat dalam pembangunan.

3. Pengalaman dua tahun pelaksanaan PELITA menundjukkan bahwa kegagalan, kematjetan atau keterlambatan dalam pelaksanaan Projek-2 pembangunan, sebagian besar disebabkan oleh kekurangan-2 atau kelemahan-2 dibidang administrasi, baik setjara umum maupun setjara chusus, dalam masing-2 instansi jang bersangkutan.

Kemampuan, keseragaman dan kedjudjuran administrasi dikalangan aparatur Negara dewasa ini masih merupakan sumber jang langka (scarce), sedangkan djalannja perubahan-perubahan dan masalah-2 perkembangan senantiasa timbul lebih tjepat daripada djalannja penertiban dan peningkatan kemampuan administrasi.

Dimana masalah-2 ekonomi dan sosial makin lama makin mendjadi rumit, maka peranan pokok administrasi dan ketata-laksanaan, baik dalam tata-negara maupun tata-niaga, makin mendjadi lebih menentukan lagi.

4. Permasalahan tersebut memerlukan pendekatan *antar-bidang* (inter-disciplinary), jang bersifat *multi-fungsionil.* Tjara-2 pendekatan tradisionil dalam usaha penjempurnaan administrasi, lazimnja dilakukan *setjara institusionil satu demi satu dan terpisah-pisah* menurut bidang kechususan (spesialisasi) masing-2. Tjara demikian ternjata kurang memadai dan tidak berhasil-guna untuk mentjapai tudjuan-2 pembangunan.

Oleh karena itu adalah mendjadi tantangan bagi kita semua untuk dalam tahun-2 pelaksanaan REPELITA selandjutnja, lebih memperkembangkan lagi tindjauan-2 serta kesadaran-2 *antar-instansi, antar-ilmu pengetahuan,* dan *antar-bidang keahlian* agar dapat tertja-

---

*) Sekretaris Menteri Negara Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara.

pai suatu *kerdja-sama jang bulat dan mantap* untuk membina program-2 jang bersifat multi-fungsionil.

Hal demikian mengakibatkan keperluan jang makin meningkat terhadap ahli-2 administrasi serta kemampuan-2 administratif dengan dasar-2 jang *lebih luas dan bersifat keta-ta-laksanaan umum,* disampingnja keperluan akan expert-2 dan spesialis-2 dalam setiap bidang kechususan atau ketehnikan.

Dibawah ini diadakan uraian serta pembahasan mengenai berbagai permasalahan administrasi, jang dihubungkan dengan beberapa faktor ekologis, chususnja lingkungan politik,ekonomi, sosial, dan ilmu pengetahuan dan teknologi.

B. Administrasi Negara dalam lingkungan Politik

5. Administrasi Negara berfungsi dalam suatu konteks politik
Kemampuan administrasi untuk memainkan peranannja dalam proses pembangunan sangat dipengaruhi oleh lingkungan politik. Kelembagaan serta proses-2 politik memainkan peranan jang penting dalam menetapkan tudjuan-2 nasional dan prioritas-2, dalam menentukan pemilihan antara nilai-2 jang saling bertentangan, dalam menjediakan sumber-2, dalam menjusun aparatur untuk melaksanakan kebidjaksanaan-2 nasional dan memberikan pengarahan, bimbingan serta sumber-2 bagi administrasinja.

6. Ada 3 (tiga) masalah utama beraspek politik jang perlu mendapatkan perhatian kita, ialah :

a. Penertiban *pengorganisasian politik dalam masjarakat,* jang menjangkut sistim serta mekanisme untuk menampung, mengolah dan mengemukakan hati nurani rakjat (fungsi interest identification) setjara tertib dan teratur. Masalah ini berhubungan dengan :

   1) kepartaian politik dan organisasi-2 massa lainnja seperti misalnja Golongan Karya dan Kesatuan-2 Aksi, dan

   2) mass media sebagai mekanisme penerangan dan komunikasi umum ;

b. Penertiban *sistim pemilihan dan perwakilan rakjat* (people's electoral and representation system), jang menjangkut pola dan proses penjaluran hati nurani rakjat kedalam kelembagaan Negara dan Pemerintahan ; dan

c. Penertiban sistim dan mekanisme pengolahan hati nurani rakjat itu kedalam *kebidjaksanaan-2 nasional* dan pengaturan, pelaksanaan serta pengendalian sanksionilnja. Masalah ketiga ini menjangkut aspek *administrasi Negara atau birokrasi* dalam Aparatur Pemerintahan.

7 Penertiban administrasi (administrative reform) lazimnja timbul sebagai djawaban terhadap perubahan-2 politik.

Di-kitapun adalah demikian, seperti jang baru-2 ini terdjadi dengan berubahnja garis-politik Orde Lama kepada garis-politik Orde Baru.

Untuk dapat mentjapai hasil-guna jang baik maka administrasi Negara harus responsive terhadap lingkungan politik, dan mendapat dukungan dari kekuatan-2 politik.

Usaha-2 Pemerintah Indonesia sedjak Kabinet AMPERA hingga sekarang untuk mentjapai stabilisasi politik, djelas menundjukkan usaha pemenuhan sjarat-2 tersebut.

Langkah-2 jang telah diambil dalam rangka usaha ini adalah diantaranja :

a. Pembubaran serta pelarangan PKI, oleh karena Partai Politik ini bertudjuan dan njata2 telah berusaha berulang kali untuk menghantjurkan Negara R.I.., seperti jang telah diproklamasikan oleh Rakjat Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dengan tjara kekerasan;

b Penempatan kembali Lembaga-2 Negara dalam kedudukannja sesuai dengan UUD 1945,

c. Usaha-2 penjederhanaan partai-2 politik serta organisasi massa lainnja (Penjempurnaan perundang2an tentang ORPOL, ORMAS dan GOLKAR) ;

d. Penjempurnaan perundangan2an mengenai *pemilihan umum ;*

e. Penjempurnaan perundangan2an/peraturan tentang *susunan organisasi dan tata-kerdja MPR (S), DPR (GR) dan DPRD (GR).*

8. Lingkungan politik berpengaruh pula terhadap sistim intern administrasi Negara. Pada umumnja *perumusan kebidjaksanaan-2* (terutama ditingkat *nasional* dan *umum)* merupakan peran *proses-2 politik,* sedangkan *pelaksanaannja* adalah tugas dari suatu Aparatur Pemerintahan jang bersifat *tehnis-administratif.* Fungsi administrasi Negara adalah membantu unsur-2 politik dalam mengambil putusan-2 kebidjaksanaan (policy decisions).

Oleh karena itu, maka meskipun setiap pedjabat tinggi pemerintahan sebagai seorang administrator harus tetap memelihara *kenetralan politiknja,* ia harus senantiasa merasa berkepentingan terhadap pentjapaian tudjuan-2 politik nasionalnja, dan menghajati proses 2 politik dalam Negaranja.

Kebidjaksanaan Pemerintah sekarang untuk setjara bertahap menjelenggarakan *depolarisasi politik* dikalangan para pegawai Negeri harus dilihat dalam konteks ini. Maksud jang terkandung adalah untuk membentuk dan meningkatkan rasa perpaduan " senasib sepenanggungan " antara Pemerintah dengan sumber perorangannja. Dalam hal ini apa jang lazim disebut "mono-loyalitas" pegawai terhadap Pemerintah Negara hendaknja diartikan sebagai usaha Pemerintah untuk meningkatkan rasa lebih mementingkan pengabdian pegawai kepada tugas-2 serta karya-2 djabatannja daripada kepada ketjenderungan2 atau ideologi-2 politiknja masing-2.

" Mono-loyalitas " tersebut penting sekali untuk ditegakkan demi terpeliharanja keiantjaran djalannja administrasi Pemerintahan dan dihormatinja kewibawaan Penguasa beserta segenap Aparaturnja oleh seluruh masjarakat.

Sedjalan dengan hal tersebut, maka depolarisasi politik dikalangan Pegawai Negara berisikan pula suatu maksud untuk *mentjegah* para pegawai itu *menjalahgunakan* kekuasaan, wewenang-2 serta kedudukannja dalam Aparatur Negara guna kepentingan-2 partainja, golongannja dan/atau pribadinja masing-2.

9. Dilihat dari segi lingkungan politik, maka pola serta sistim umum ketata-negaraan Indonesia masih mewarisi beberapa tjiri ketata-pradjaan tradisionil Indonesia dan suatu kerangka mekanisme Pemerintahan kolonial Belanda. Kedua faktor pengaruh tersebut memberikan sifat jang *sentralistis* dalam arti *berat kepusat* (central-government heavy) dalam sistim administrasi Pemerintahannja.

Hal tersebut wadjar dapat dimengerti, djika kita memperhatikan perkembangan sedjarah. Pertama-tama ialah djalannja sedjarah keradjaan-2 kita pada zaman sebelum pendjadjahan, dimana segenap kekuasaan negara dan pemerintahan terpusat pada radja-2. Semua keputusan-2 pemerintahan ditentukan diistana dan segala pelaksanaannja berpangkal kepada pedjabat-2 istana jang setjara hierarhik menjalur kebawah. Selandjutnja pada waktu rezim kolonial Belanda, si-pendjadjah mutlak memerlukan struktur dan sistim administrasi jang sentralistis untuk mendjamin pengendalian politik jang ketat terhadap Indonesia, dan memelihara "rust, orde on veiligheid " (ketentraman, ketertiban dan keamanan) dalam seluruh masjarakat.

Achirnja pada zaman kemerdekaan hampir 25 tahun terus-menerus, setiap Pemerintah Indonesia mau tidak mau harus mempertahankan sistim administrasi jang sentralistis,

oleh karena terikat kepada **tudjuan-2 nasionalnja** jang bersifat **politis.**

Penentuan tudjuan-2 nasional itu dipengaruhi oleh tantangan-2 dari permasalahan-2 jang dihadapi negara kita menurut *keadaan dan suasana pada waktu itu,* ialah :

a. *kedalam* melaksanakan *politik integrasi, stabilisasi dan pengamanan nasional* jang berarahkan *pembentukan bangsa dan kepribadian* (nation & character building) untuk melawan setiap kekuatan, unsur serta usaha **desintegratif,** jang dapat membahajakan kelangsungan hidup Negara dan Bangsa,. Namun dalam pelaksanaannja tudjuan jang baik ini tergelintjir kepada suatu ekses jang achirnja menimbulkan pemusatan segala kekuasaan dalam satu tangan, ialah dalam bentuk Presiden seumur hidup dengan predikat Pemimpin Besar Revolusi ;

b. *keluar* menjelenggarakan politik bebas aktif (non-aligned) untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam pelaksanaannja politik luar-negeri jang sehat inipun mendjurus kepada suatu ekses ingin terlalu menondjolkan dan memaksakan *kemertjusuaran Indonesia* dalam segala bidang, sehingga achirnja mendjadi korban dari keserakahan PKI dengan pengchianatan GESTAPUNJA.

10. Sehubungan dengan tudjuan-2 nasional jang bersifat politik tadi, maka sistim administrasi pada rezim Orde Lama mau tidak mau djadi sangat sentralistis.

Akan tetapi dalam zaman Orde Baru sekarang ini, kepemimpinan nasional kita, jang dikepalai oleh Bapak Presiden Soeharto, telah memberikan garis strategi baru, dimana prioritas diletakkan kepada **tudjuan-2 nasional** jang bersifat **pembangunan.**

Untuk mentjapai tudjuan-2 nasional jang bersifat pembangunan ini, maka dalam penjelenggaraan usaha-2 dan kegiatan-2nja dibidang administrasi Negara diperlukan :

a. *pertama* dalam taraf persiapan dan perentjanaan perlu adanja penampungan serta penjimpulan jang *terintegrasikan* terhadap gagasan-2, konsepsi-2 serta keterangan-2 jang berpokok-pangkal pada *sebanjak mungkin sumber-2 eselon bawahan dan masjarakat* jang beraneka ragam ;

b. *kedua* dalam taraf pengembangan dan pelaksanaan perlu dilakukan *penjebaran* seluas mungkin oleh karena pembangunan nasional itu pelaksanaannja sudah barang tentu harus berpokok-pangkal di-daerah-2, chususnja di de-sa-2 jang tersebar luas diseluruh nusantara ; dan

c. *ketiga* perlu mengadakan *pembaharuan-2 dan perombakan-2* disegenap bidang, oleh karena *pembangunan berarti perubahan* (" development means change ").

Ketiga-tiganja persjaratan tersebut untuk mentjapai tudjuan-2 pembangunan, terang tidak dapat dipenuhi setjara berhasil-guna dalam suatu sistim administrasi jang terlalu sentralistis. Kerugian-2 serta masalah-2 jang merupakan tantangan-2 dalam suatu sistim jang sentralistis dalam melaksanakan usaha-2 untuk mentjapai tudjuan-2 jang bersifat perubahan (ialah pembangunan ekonomi dan sosial), diantaranja dikemukakan dalam laporan T.M. Smith, seorang sardjana Amerika Serikat, tentang " Sistim Administrasi Indonesia ". +)

11. Oleh karena itu sangatlah penting untuk menaruh perhatian jang lebih besar kepada penindjauan kembali pola serta sistim umum administrasi pemerintahan sekarang ini kearah dekonsentrasi dan desentralisasi jang berangsur-angsur dan bertahap, demi lantjarnja dan berhasilnja REPELITA.

+) Publikasi dan terdjemahan dari Ford Foundation, Djakarta, terhadap suatu laporan survey :
T.M. Smith : " A Tentative Report concerning INDONESIA's ADMINISTRATIVE SYSTEM, Its Capacity and Problems in connection with Economic Development ", University of California, January, 1970.

Saran kami dalam hal ini adalah : *setjara berangsur-angsur meningkatkan dan memperluas peran Daerah dalam proses penentuan keputusan (decision-making process)* terutama dalam *taraf pembuatan program dan pemilihan projek-2 serta pelaksanaannja.*

Dalam hal ini Pusat tetap menjelenggarakan proses penentuan keputusan dalam *taraf kebidjaksanaan, perentjanaan dan pengendalian jang bersifat nasional, umum dan menjeluruh.*

Untuk usaha tersebut ada dua djalan jang dapat ditempuh ialah :

a. Peningkatan *proses dekonsentrasi,* lewat perkuatan instansi-2 Pusat didaerah seperti Perwakilan-2 Departemen dari Lembaga-2 non-Departemen didaerah, dan perkuatan kedudukan serta *fungsi Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat didaerah.*
Dalam hal ini terutama menondjol pentingnja pembentukan c.q. perkuatan dan peningkatan mutu *Badan-2 Perentjang Daerah* sebagai unsur-2 depan dari BAPPENAS.

b. Peningkatan *proses desentralisasi* lewat pemberian otonomi (penjerahan fungsi-2 Pusat tertentu sepenuhnja kepada Pemerintah Daerah), jang tentunja bertalian pula dengan perkuatan kedudukan serta *fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonom.*

Dalam keadaan dan suasana sekarang ini maka alternatif pertama adalah lebih baik,dan perlu didahulukan oleh karena :

a. menurut kenjataan sekarang belum banjak daerah-2 jang telah mampu melaksanakan otonomi sepenuhnja, berhubung belum dapat berdiri sendiri dalam hal pemenuhan keperluan-2 keuangan dan kepegawaiannja sendiri serta pengurusan administrasinja ;

b. Pemberian otonomi jang terlalu luas akan tjenderung kearah bentuk negara federal, jang bertentangan dengan Undang-2 Dasar 1945 ;

c. Penjelenggaraan kordinasi, pengarahan dan pengendalian serta pengawasan dari Pusat dapat lebih terdjamin lewat perkuatan proses dekonsentrasi dari pada desentralisasi.

Meskipun demikian maka sedjalan dengan maksud TAP No. XXI/MPRS/1966, proses pemberian otonomi setjara selektif dan bertahap kepada Daerah-2 jang telah mampu melaksanakannja setjara berhasil-guna, senantiasa perlu dipertimbangkan dan dilangsungkan, dalam batas asas-2 Negara Kesatuan jang digariskan oleh Undang-2 Dasar 1945 dan kemampuan daerah jang bersangkutan.

C. Administrasi Negara dalam lingkungan Ekonomi.

12. Pada zaman kemadjuan dewasa ini administrasi negara makin lama makin mengambil peranan jang lebih langsung dan lebih menondjol kedalam sektor produksi dilingkungan masjarakat.

Budget-2 negara mempunjai bagian jang makin berarti dalam penghasilan nasional, dan tidak sedikit kekajaan nasional dibina dan diusahakan oleh Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, diantaranja dalam bentuk Perusahaan-2 Negara. Dengan demikian maka Pemerintah merupakan suatu kekuatan jang menentukan dibidang produksi, bukan hanja dalam arti daja-mampu produksi sadja, akan tetapi djuga dalam pengaruhnja terhadap konsumsi dan produksi pada sektor swasta lewat penentuan kebidjaksanaan-2 serta kegiatan-kegiatan jang bersifat mengatur, mendorong dan memperbaharui.

13. Sedjak pentjapaian dan pengakuan kemerdekaan, setiap Pemerintah Indonesia mengambil kebidjaksanaan seperti tersebut diatas.

Hanja sajangnja djuga dalam hal pelaksanaan terhadap kebidjaksanaan ini, terutama sedjak ditjanangkannja Demokrasi Terpimpin bersama Ekonomi Terpimpinnja pada tahun

1959, timbul pula suatu ekses jang achirnja mendjurus kepada penguasaan tunggal oleh Negara terhadap hampir semua usaha-2 utama ekonomi (Etatisme).

Dengan demikian pertumbuhan ke-usahawanan (entrepreneurship) jang sehat dan bermanfaat untuk kemakmuran serta kesedjahteraan nasional dikalangan masjarakat/swasta sangat tertahan, djika tidak dapat dikatakan mendjadi mustahil dan mati.

14. Oleh karena itu pada zaman Orde Baru sekarang ini timbullah garis haluan lain, ialah melonggarkan peran Negara/Pemerintah dalam penguasaan serta pembinaan setjara langsung terhadap usaha-2 dan kegiatan-2 ekonomi jang bersifat operasionil.

Garis haluan ini terkenal dengan " 6 (enam) De ", ialah Demokrasi, Deetatisme, Debirokrasi, Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Dekontrol.

Dalam rangka kebidjaksanaan baru ini jang penting adalah usaha-2 penertiban Perusahaan-2 Negara (P.N. - 2), jang dimulai dengan penentuan status serta kedudukan hukum P.N.-2 tersebut dalam tiga katagori, ialah :

a. P.N. jang berstatus Perusahaan Djawatan (PERDJAN) dengan berlandaskan hukum kepada " Indische Bedrijven wet Staatsblad 1927, (I.B.W.). dan berfungsi semata-mata untuk melaksanakan tugas pelajanan masjarakat umum (public service) ;

b. P.N. jang berstatus *Perusahaan Umum* (PERUM) dengan berlandaskan hukum Prp. tahun 1960, dan berfungsi sebagai :

   1). penjediaan keperluan umum (public utilities), dan

   2). salah satu sumber pendapatan negara.

c. P.N. jang berstatus *Perseroan Terbatas* (PERSERO) dengan berlandaskan hukum kepada " Kitab Undang-2 Hukum Dagang " (K.U.H.D.) dan berfungsi semata-mata sebagai suatu sumber pendapatan Negara, dengan kegiatan komersiil sepenuhnja.

15. Sedjalan dengan garis haluan tersebut Pemerintah mengambil kebidjaksanaan untuk meningkatkan *partisipasi daja dan dana masjarakat* kedalam usaha-2 pembangunan jang digariskan dalam REPELITA, lewat dorongan-2, djaminan-2 dan fasilitas-2 lainnja dibidang pembentukan dana-2, penanaman modal, perkreditan serta peningkatan mutu. kemampuan dan ketrampilan perorangan baik manageríal maupun teknis dikalangan swasta.

16. Implikasi administratifnja mengenai hal-2 tersebut adalah bahwa Pemerintah harus lebih tjermat dapat merumuskan tudjuan-2 / sasaran-2, rentjana-2, program-2 dan projek-projek sebagai pedoman bukan hanja bagi sektor Pemerintahan sadja terutama P.N.-2-nja, tapi djuga bagi sektor swasta. Perbaikan-2 serta penertiban mengenai fungsi, struktur-struktur organisasi, pola-2 dan sistim-2 kepegawaian, serta prosedur-2 dalam P.N.-2 itu harus disinkronisir dengan tata-administrasi Negara dan diarahkan kepada keperluan pembangunan. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa dalam langkah-2 penertiban administrasi P.N.-2 selandjutnja dan administrasi Negara untuk pengarahan dan pengendalian sektor swasta mungkin akan terdjadi banjak perombakan, pergantian dan pembentukan lembaga-2 baru serta pengembangan organisasionil, dimana *kriteria hasil pelaksanaan* (performance criteria) harus merupakan faktor utama bagi usaha penertiban tersebut.

D. Administrasi Negara dalam lingkungan Sosial.

17. Masalah-2 administrasi Negara dalam hubungannja dengan lingkungan sosial jang penting untuk dikemukakan adalah diantaranja hal-2 sebagai berikut :

a. mempertjepat proses *pematangan kesadaran bernegara* pada seluruh rakjat Indonesia,

b. memperkuat ***nilai-2 moralitas dan mentalitas*** seluruh rakjat Indonesia berdasarkan Pantjasila, terutama dikalangan para pedjabat Negara,

c. menjelenggarakan ***pengembangan dan pengendalian sumber manusia*** (human resources development & control), dan

d. memperhitungkan serta menjesuaikan administrasi negara kepada adat - istiadat, sifat-2 dan tjiri-2 chas kedaerahan jang beraneka-ragam.

18. Masalah pertama ialah bagaimana kita dapat mempertjepat proses ***pematangan kesadaran bernegara*** (political socialization) pada seluruh Rakjat Indonesia kearah kewarganegaraan jang baik (good citizenship), dalam arti warga-negara jang penuh kreasi dan ta'at pada hukum serta peraturan.

Dalam hal ini usaha-2 jang dapat ditempuh adalah diantaranja :

a. Untuk *generasi sekarang* dengan djalan :

1). peningkatan usaha-2 *penerangan* Pemerintah mengenai kebidjaksanaan-2, usaha-2 serta hasil-2 pelaksanaan jang ditetapkan, diselenggarakan dan ditjapai oleh Pemerintah,

2). penjelenggaraan *seminar-2, symposium-2, work-shop - 2 dlsb setjara teratur,* jang dibina, dikendalikan, dilaksanakan dan / atau disponsori oleh Pemerintah dalam setiap bidang / sektor pembangunan, ilmu dan teknologi ;

b. Untuk *generasi jang akan datang* dengan djalan : *pengembangan pendidikan,* baik jang formil maupun informil, mengenai kewarganegaraan (civics) dan ketata-negaraan.

19. Masalah kedua jang tidak kurang pentingnja ialah bagaimana meningkatkan serta memperkuat *nilai-2 moralitas dan mentalitas berdasarkan Pantjasila,* baik dikalangan rakjat biasa pada umumnja, maupun dikalangan para pedjabat Negara pada chususnja. Untuk kalangan terachir ini usaha-2 perlu diarahkan kepada tertjapainja dan terpeliharanja ketertiban, kesungguhan serta keta'atan kerdja, kedjudjuran, rasa tanggung-djawab dan djiwa pengabdian kepada kepentingan umum (public service) dalam melaksanakan tugasnja masing-2.

Usaha-2 untuk menghadapi masalah ini memerlukan program-2 jang teratur dan berkelangsungan, ialah :

a. setjara *preventif diarahkan kepada penegakan harga-diri manusia* (human dignity) dengan djalan :

1). menghilangkan atau minimal *mengurangi perbedaan-2* jang menjolok dalam perlakuan Pemerintah terhadap warga-negara (menghilangkan priveleged groups) berdasarkan kesempatan-2 jang sama (equality of opportunities),

2). pengembangan *program pendidikan serta penerangan agama,*

3). pengembangan *program kemadjuan serta pemeliharaan sosial.*

Dalam hal ini bagi para Pegawai Negeri penting diperhatikan hal-2 perbaikan gadji, perbaikan pembinaan karier, perbaikan kesedjahteraan pegawai, pengurusan pensiun, pemeliharaan kesehatan pegawai, perumahan pegawai dan lain sebagainja ;

b. setjara *repressif diarahkan kepada penegakan hukum dan kegairahan kerdja* dengan djalan :

1). pengembangan program *pemberantasan korupsi,*

2). pengembangan program *pemberian penghargaan dan balas djasa,*

3). pengembangan program *pengamanan dan perlindungan masjarakat.*

20. Masalah ketiga adalah bagaimana *mengembangkan dan sekaligus djuga mengendalikan sumber-2 manusia,* jang dalam usaha-2 untuk memetjahkannja meliputi kegiatan-2 untuk :

a. perbaikan dan perluasan fasilitas pendidikan,
b. pemeliharaan kesehatan serta pentjegahan dan pemberantasan penjakit,
c. peningkatan taraf kesehatan dan kebersihan umum,
d. perbaikan taraf gizi dan makanan,
e. perbaikan perumahan,
f. penjaluran tenaga-kerdja dan penampungan pengangguran,
g. peningkatan kesedjahteraan anak-2,
h. peningkatan partisipasi pemuda dalam proses pembangunan,
i. pengintegrasian kaum ibu dalam usaha-2 pembangunan,
j. pengendalian penduduk jang didalamnja termasuk keluarga berentjana.

Usaha-2 tersebut perlu diselenggarakan oleh Pemerintah dengan menarik dan menjalurkan *..siatif, kerdja-sama dan partisipasi masjarakat* sebesar-besarnja, terutama di-bidang2 jang memerlukan *perubahan dalam pandangan, sikap dan nilai-2 kehidupan.*
Semua usaha tersebut memerlukan pengegaran dan pembaharuan dalam orientasi, semangat (ethos) dan hubungan-2 institusionil jang lebih terarah dalam administrasi negara.

21. Masalah keempat terutama menjangkut penemuan suatu pola administrasi pemerintahan pada tingkat terrendah jang dalam perundang-undangan dan peraturan disebut " Desa-pradja ".
Djika dalam penertiban administrasi pada tingkat-2 Pusat dan Daerah-2 jang berbentuk Propinsi serta Kabupaten (c.q. Daerah Swatantra Tingkat I dan II), usaha-2 diarahkan kepada adanja suatu pola *administrasi jang seragam* dalam rangka proses modernisasi, maka untuk " Desa-pradja " perlu dipertimbangkan kebidjaksanaan lain.
Desa atau daerah jang sedjenis dengan itu, seperti nagari, marga dan lain sebagainja diluar Djawa, bukan semata-mata merupakan kesatuan administratif belaka, melainkan suatu lingkungan jang lebih bersifat *ethnologis - kulturil.*
Oleh karena itu disamping usaha-2 dan kegiatan-2 dalam rangka proses modernisasi desa, dimana akan timbul perombakan-2 dan perubahan-2 terhadap beberapa nilai-2 dan kelembagaan jang bersifat kolot dan tidak bermanfaat lagi, *perlu ditjegah perombakan **nilai-2 dan kelembagaan jang penting*** untuk tetap dipertahankan dan dipelihara bagi ***kelangsungan kepribadian** nasional jang ber - BINEKA.*

Salah satu kelembagaan jang perlu dipertahankan dan dipelihara itu adalah pola Pemerintahan Desa itu sendiri. Maka oleh karenanja, menurut hemat kami pola Pemerintahan Desa tetap perlu dilandaskan kepada nilai-2, tradisi dan adat-2 kebiasaan setempat jang beraneka-ragam (tidak perlu diseragamkan).
Meskipun demikian dalam hal ini peningkatan daja-guna lewat penjeragaman, senantiasa dapat diusahakan lewat suatu *sistim ketata-usahaan* menjeluruh (overall micro-administration) jang serba-sama. Pula proses modernisasi desa tetap dapat diselenggarakan terhadap *sarana-2 fisiknja* seperti djalan-2, djembatan-2, telekomunikasi, pengairan, dan tjara-2 produksi dan distribusi terhadap sumber-2 alamnja.

Djika dianggap perlu maka pemikiran dengan asas penilaian setempat (local appraisal) tersebut dapat pula diterapkan kepada beberapa daerah luar biasa atau istimewa diatas desa (tingkat Kabupaten dan Propinsi), seperti pernah dilakukan terhadap Daerah-2 Istimewa Atjeh dan Jogjakarta, Daerah Chusus Ibu-Kota dan achir-2 ini terhadap Propinsi Irian Barat.

22. Sebagai landasan dan pedoman umum tentang lingkungan sosial tersebut dalam ruang-lingkup internasional, dapat kiranja diperhatikan isi mukadimah (preambule) pada strategi pembangunan untuk Dasawarsa Pembangunan Kedua dari P.B.B. (Second United

Nations Development Decade). Isi Mukadimah tersebut mengulangi pertitik-beratan tugas pengabdian dari setiap Pemerintahan Negara terhadap tudjuan-2 dasar jang **terkandung** dalam Charter P.B.B., **untuk mentjiptakan kondisi-2 kemantapan** (stabilitas) **dan** kesedjahteraan, dan untuk mendjamin **suatu** ***patokan hidup minimal*** jang sesuai **dengan** ***martabat manusia*** lewat kemadjuan serta pembangunan ekonomi **dan sosial.**
Deklarasi-2 P.B.B. mengenai Hal-2 Azasi Manusia (The UN Declaration on Human Rights) dan tentang Kemadjuan serta Pembangunan Sosial (Declaration on Social Progress and Development), pula konvensi-2 antar-negara mengenai hak-2 ekonomi, sosial dan kemadjuan, memberikan pula pedoman-2 normatif untuk menjelenggarakan program-program nasional maupun internasional dibidang administrasi negara.
Tingkat-2 perbedaan antara negara-2 maupun antara individu-2 dalam suatu negara masih menjedihkan. Oleh karena itu sangat diharapkan dalam tahun-2 tudjuh-puluhan sekarang ini akan tampak langkah-2 penting dalam mengurangi perbedaan-2 tersebut guna mendjamin kesedjahteraan, bukan hanja bagi generasi jang sekarang sadja tapi djuga bagi generasi-2 jang akan datang.
Kepada setiap Pemerintah diharapkan untuk dalam Dasawarsa Pembangunan Kedua ini mengambil tanggung-djawab dan kebidjaksanaan-2 jang diarahkan kepada pentjiptaan suatu *tertib - ekonomi dan tertib sosial jang lebih adil,* dimana asas *kesempatan-2 jang sama* (equality of opportunities) merupakan suatu prerogatif bukan hanja bagi negara-2 sadja tapi djuga bagi perseorangan dalam suatu negara.

E. Administrasi Negara dalam lingkungan Ilmu Pengetahuan dan Tehnologi.

23. Salah satu tugas pokok bagi setiap Pemerintah Negara Indonesia jang tertjantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah : *Mentjerdaskan kehidupan Bangsa.*
Tugas pokok itu mengakibatkan timbulnja peran utama Pemerintah dalam :

a. memadjukan ilmu dan tehnologi,
b. mengarahkan dan menjalurkan pemanfaatan ilmu dan tehnologi itu kepada pembangunan ekonomi dan sosial,
c. mentjegah penggunaan ilmu dan tehnologi itu untuk maksud-2 serta dengan tjara-2 jang bertentangan dengan martabat serta kesedjahteraan manusia, dan
d. menetrapkan ilmu dan tehnologi itu untuk memperbaiki administrasi negara.

Sebagai salah satu Negara jang sedang berkembang, maka Pemerintah kita perlu menaruh perhatian jang besar terhadap pembinaan lembaga-2 ilmu dan tehnologi maupun kepada pemanfaatannja dalam administrasi negara.

24. Salah satu masalah jang perlu diatasi oleh Negara kita dalam lingkungan ini adalah menghilangkan atau sedikit-2nja mengurangi keterbelakangan dan tjelah (gap) dibidang kemadjuan ilmu dan tehnologi antara Negara kita dengan Negara-2 jang telah madju.

Untuk menghadapi tantangan ini, maka *sistim administrasi Negara* merupakan *salah satu sarana utama* untuk memperoleh, meningkatkan dan memadjukan pengetahuan serta kemampuan rakjat dalam ilmu dan tehnologi, dan untuk memanfaatkannja bagi kepentingan umum serta mendistribusikannja kepada masjarakat luas.

Oleh karena itu setiap rentjana dan program penertiban administrasi perlu berisikan pula pemikiran serta pengaturan bagi :

a. pembinaan penelitian atau riset ilmu dan tehnologi oleh dan dalam Pemerintahan, dan

b. pengumpulan, pengolahan, pembagian serta penjaluran hasil-2 penelitian jang berguna dan relevant dari seluruh dunia kepada masjarakat.

25. **Pengamatan** serta pengalaman dalam administrasi negara di Negara kita menampakkan **adanja** ketjenderungan kepada praktek-2 :

a. **terlalu** mengikatkan diri kepada pola-2, sistim-2 dan / atau proses-2 jang telah diwariskan oleh Penguasa-2 jang lampau sehingga dapat menimbulkan keadaan jang membosankan ("sleur"), atau

b. terlalu mengambil sikap menganggap mudah ("sepele") atau kurang penting terhadap masalah-2 dibidang administrasi, sehingga pemetjahannja tjukup dilakukan dengan "akal sehat" (common sense) sadja sehingga menimbulkan perhatian jang bersifat sambil lalu atau sekunder sadja, atau

c. menetrapkan pola-2, sistim-2 dan / atau prosedur-2 dari Negara-2 lain jang dianggap berhasil dan / atau terpandang baik, tanpa adanja pemikiran dan perhitungan untuk penjesuaian kepada tjiri-2, sifat-2, suasana dan keadaan-2 Negara kita sendiri.

Revolusi dalam ilmu pengetahuan dan tehnologi, sebaliknja, memaksakan kepada kita untuk mentjiptakan aparatur serta administrasi Pemerintahan jang mampu menjelesaikan masalah-2 jang rumit dengan tjara jang *serasionil mungkin*. Oleh karena itu maka sistim-sistim administrasi, terutama sistim-2 kepegawaian perlu diperbaiki sedemikian rupa sehingga dapat menarik lebih banjak ahli-2 dan tehnokrat-2, dan dapat mempergunakan mereka setjara berhasil-guna dalam proses-2 pembinaan dan penataan negara bagi kepentingan umum

26. Diantara hasil-2 revolusi ilmu pengetahuan dan tehnologi jang membuka kemungkinan-2 baru bagi peningkatan kemampuan-2 administrasi untuk pembangunan jang dapat ditondjolkan adalah :

a. penemuan serta penggunaan *mesin-2 kantor,* jang pada ahir-2 ini memuntjak kepada penemuan dan penggunaan *mesin-2 pengolah data setjara otomatis atau komputer-2,*

b. kemadjuan-2 dibidang *tehnologi perhubungan, chususnja telekomunikasi,* dan

c. *tehnik-2 management modern,* misalnja dalam perentjanaan, pembuatan program dan anggaran (P.P.B.S., Network-planning, System-Analysis, Cost-Benefit Analysis, dlsb.) dalam tjara-2 — pelaksanaan (Operation - Research dlsb.), dalam pengendalian (PERT, LOB, CPM dlsb.).

Alhasil maka kemampuan dan kesanggupan sistim-2 administrasi untuk menetrapkan mesin-2, tjara-2 pendekatan dan teknik-2 modern tersebut setjara berhasil-guna dan bidjaksana, akan merupakan udjian bagi setiap aparatur Negara serta para pegawainja tentang kapasitasnja masing-2 untuk melantjarkan pembangunan ekonomi maupun sosial.

27. Achirnja dalam lingkungan ini perlu dikemukakan dua permasalahan jang meskipun bersifat micro-administrasi akan tetapi mempunjai impact penting dalam penertiban administrasi, terutama untuk melantjarkan peralihan dari proses-2 manual kepada otomatisasi, ialah :

a. Penertiban dan standarisasi tentang *peristilahan-2 dan pengertian-2* dibidang ilmu administrasi baik pada taraf komunikasi nasional maupun international,

b. Penertiban *sistim-2 serta struktur-2 klasifikasi* terhadap fungsi-2, struktur-2 organisasi, kegiatan-2 maupun sumber-2 perorangan, peralatan dan keuangan, dan

c. Perbaikan dan penjeragaman sistim tjatatan dan laporan (recording dan reporting system).

F. Tantangan lain terhadap Administrasi Negara.

28. Selain dari pada faktor-2 lingkungan seperti diuraikan diatas, maka administrasi Negara R.I. menghasilkan pula tantangan-2 permasalahan jang bersifat chas, ialah diantaranja

jang menondjol :

a. dalam hubungannja dengan *pelaksanaan REPELITA,* dan

b. dalam hubungannja dengan kegiatan-2 dan usaha-2 dalam *ruang lingkup internasional termasuk regional.*

29. Mengenai soal pertama disampingnja :

a. Masalah-2 jang bersifat umum untuk perbaikan dan penertiban organisasi (strukturil maupun prosedurii), penataan serta pertanggungan-djawab terhadap sumber-2 manusia, materiil dan keuangan, sistim-2 tjatatan dan laporan dlsb., sering kurang diperhatikan atau bahkan dilupakan ;

b. permasalahan sebagai *akibat-2 atau konsekwensi-2* jang timbul dari *hasil-2 pembangunan.*

Permasalahan terachir ini menjangkut :

a. kemungkinan *tertjiptanja persoalan-2* baru, seperti misalnja berhasilnja program pemberantasan buta-huruf, jang menimbulkan masalah baru untuk meningkatkan keperluan masjarakat akan bahan-2 batjaan ; berhasilnja program peningkatan taraf kesehatan dapat mendjurus kepada bahaja " peledakan - penduduk " (" population explosion ") dlsb. ;

b. tindakan-2 landjutan (follow-ups) untuk mendjamin *tetap terpeliharanja* sesuatu jang telah dihasilkan dalam pembangunan, atau dengan kata lain perkaitan jang berkelangsungan antara *pembangunan sesuatu,* dengan aktivitas *pemeliharaan* serta *penata-laksanaan operasionil* selandjutnja. Dalam proses penganggaran hal tersebut menjangkut masalah peralihan (transfer) dari anggaran pembangunan kepada anggaran rutine.

30. Mengenai soal kedua, Negara kita tentunja tidak terlepas dari perkembangan. kegiatan-kegiatan serta usaha-2 dibidang administrasi Negara jang terdjadi dan terselenggara pada Negara-2 lain didunia. Dalam hal ini menondjol kegiatan-2 serta usaha-2 :

a. dalam rangka PBB baik langsung maupun lewat organisasi-2 chususnja seperti ILO, FAO, WHO dlsb., organisasi-2 kewilajahan (regional) seperti ECAFE dlsb., dan

b. badan-2 resmi atau semi-resmi international atau regional lainnja seperti COLOMBO PLAN, IAAS, EROPA dlsb. Hubungan-2 internasional dan regional tersebut merupakan masalah-2 pembangunan nasional dalam konteks internasionalnja, jang dari segi implikasinja terhadap administrasi Negara menjangkut persoalan-2 mengenai :

a. penataan serta pemanfaatan bantuan-2 teknis dan ekonomis,

b. penataan dalam bidang perdagangan internasional,

c. penataan dalam bidang mobilisasi sumber-2 internasional,

d. penataan dalam bidang kerdja-sama serta intergrasi regional dan sub-regional.

Dalam rangka hubungan dan kerdja-sama internasional itu, maka untuk meningkatkan kemanfaatan timbal-balik perlu dipelihara dan ditingkatkan perentjanaan serta pelaksanaan terhadap *fungsi-2* dan *projek-2 pembangunan jang bersifat-gabungan* (joint) *antar-negara,* seperti misalnja dalam lapangan telekomunikasi, meteorologi dan penelitian serta penggunaan sumber-2 lautan bebas.

Suatu projek-gabungan dibidang administrasi negara, jang dewasa ini telah mendekati taraf pelaksanaannja, adalah pembentukan Asian Center for Development Administration - (ACDA) antara Negara-2 wilajah ECAFE, jang disponsori oleh PBB.

Mengenai fungsi-2 - gabungan dibidang administrasi negara, Indonesia sedjak bulan Djuni 1971 resmi mendjadi anggota-kenegaraan dari Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA), jang bermarkas-besar di Manila, sebagai kelandjutan dan peningkatan kegiatan Lembaga Administrasi Negara (LAN) jang sedjak Tahun 1956 telah mendjadi anggota-institusionil dari EROPA itu.

Salah satu implikasi administratif, jang menondjol dalam fungsi-2 serta projek-2 gabungan antar-negara itu adalah pertukaran bahan-2 keterangan, data dan ilmu pengetahuan, diantaranja jang disalurkan lewat seminar-2 internasional maupun regional, dalam bidang-2 tersebut diatas.

ARTI PENTINGNJA BAHAN PELADJARAN SEBAGAI ALAT UNTUK MEMETJAHKAN MASALAH-MASALAH ADMINISTRASI

Oleh : F.X Soedjadi

PENGANTAR

Pendidikan dan latihan kepegawaian dalam rangka peningkatan kemampuan dan ketrampilan kerdja setiap karyawan adalah merupakan salah satu tanggung-djawab setiap pimpinan untuk dilaksanakan dengan se-baik2nja dan se-tepat2nja. Akan tetapi untuk pelaksanaan kegiatan jang demikian ini tidaklah semudah sebagaimana jang diperkirakan sementara orang. Sebab didalamnja tertjakup banjak sekali segi2 jang harus djuga dipersiapkan dan direntjanakan dengan se-tepat2nja. Segi2 mana antara lain mentjakup masaalah pembiajaannja, perlengkapannja, ruangannja, pelaksana2nja, tenaga pengadjarnja, peserta2nja dan djuga tidak boleh dilupakan segi2 bahan peladjarannja dan metode pemberian latihannja.

Dalam tulisan jang serba singkat ini akan ditjoba diketengahkan beberapa hal jang harus diperhatikan dalam rangka penjelenggaraan latihan pegawai, chususnja jang menjangkut **arti pentingnja bahan peladjaran sebagai alat untuk pemetjahan masaalah administrasi.** Dan karena dalam madjalah ini sudah seringkali pula ditulis risalah2 jang berhubungan dengan perihal diatas, maka tulisan ini disadjikan dengan pengharapan dapat adanja **"saling mengisi"** dengan tulisan2 lain termaksud. Maka hal-hal jang akan diketengahkan dalam tulisan hanja akan difocuskan kepada pembahasan tentang Administrasi sebagai Proses Kerdjasama Manusia, Kehidupan Manusia — Kehidupan Problem Solving, Perlunja Latihan, Bahan Peladjaran Sebagai Alat Problem Solving, Metode Kasus, kemudian tentang usaha2 jang perlu dilakukan baik dalam djangka pandjang maupun djangka pendek, dan achirnja kesimpulan sebagai sematjam resume dari pokok2 pembahasan tersebut diatas.

Mudah2an dapat memenuhi harapan pihak2 jang berkepentingan dalam bidang ini.

I. ADMINISTRASI SEBAGAI PROSES KERDJASAMA MANUSIA

Sudah mendjadi pengertian dasar pada djaman modern sekarang ini bahwa administrasi (administration) adalah merupakan proses kerdjasama dari pada sekelompok manusia untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan. Simon mengatakan bahwa :

"Administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals" 1)

Membitjarakan "kerdjasama" dalam suatu kerangka pengertian administrasi tentulah menjangkut pula pembitjaraan2 mengenai segi2 jang lebih luas dan lebih detail daripada itu. Misalnja sadja harus dibitjarakan perihal sifat dan tabiat daripada manusia jang harus bekerdjasama itu, hubungan wewenang dan tanggung-djawab antara orang2 tersebut, djumlah manusianja dan ketjakapan kerdjanja, kedajagunaan (efficiency) dan ketepat-gunaan (effectivity) dalam tjara2 kerdja mereka, peralatan dan keuangan jang tersedia dan sebagainja.

Untuk terhimpun-nja kerdjasama jang se-baik2nja maka kesemua segi itu harus diperhatikan dan dilaksanakan dengan se-tepat2-nja demi tertjapainja tudjuan jang sudah ditetapkan, baik itu merupakan tudjuan daripada instansi pemerintah maupun instansi non-pemerintah. Berapa luas dan detailnja segi2 itu dapat pula menggambarkan berapa luas dan detailnja permasalahan jang dihadapi didalam pelaksanaan proses kerdjasama manusia. Djadi djuga merupakan permasalahan jang harus dihadapi dalam suatu proses admi-

1) Herbert A Simon and others, PUBLIC ADMINISTRATION, Alfred A Knopf : New York, 1961, p 3.

nistrasi. Permasalahan tersebut dapat sadja disebabkan misalnja karena belum terpenuhinja kebutuhan ekonomi manusia dari hasil djerih pajahnja sebagai karyawan, kurang sehatnja hubungan antara pimpinan dan bawahan, kurang sesuai-nja djabatan seseorang dengan pendidikan jang telah diterimanja, terlalu kurangnja alat2 kerdja jang diperlukan, ruang kerdja jang terlalu sempit, tiadanja ketjakapan pegawai untuk melakukan kerdja dan untuk menjesuaikan diri dengan pekerdjaan dan lingkungannja, tertunda2-nja kenaikan pangkat pegawai, dan masih banjak lagi sebab2 sematjam itu Akan tetapi betapapun sulitnja masaalah jang dihadapi itu, namun orang haruslah selalu mengadakan usaha2 untuk melakukan pemetjahan masaalah2 (problem solving) jang dihadapinja. Dengan usaha itu akan selalu ditjapai kemadjuan2 dan perkembangan2.

II. KEHIDUPAN MANUSIA – KEHIDUPAN PROBLEM SOLVING

Hal diatas penting sekali untuk disadari oleh siapa sadja jang berketjimpung dalam proses administrasi, lebih2 bagi para pimpinan Sebab dalam liku2 kehidupan manusia, baik sebagai pegawai negeri ataupun swasta, sebagai anggauta angkatan bersendjata, sebagai pendeta, sebagai suami-isteri, sebagai mahasiswa maupun lain2-nja, dia akan selalu berketjimpung dalam suatu kantjah (cyclus) problem solving. Seribu satu masaalah akan selalu dihadapi oleh manusia, sepertinja bagaimana dia dapat hidup berketjukupan, bagaimana dia dapat memelihara ketentraman hidup, bagaimana dia harus bertingkah laku terhadap pimpinan, terhadap bawahan dan terhadap tetangganja, bagaimana dia harus menjekolahkan anak2-nja, bagaimana dia dapat beladjar dengan baik dan sebagainja. Ini adalah keadaan jang senjatanja (factual).

Memang dari segi sifat dan hakekatnja manusia itu sama, jang menurut para sosioloog digambarkan sebagai individu dan machluk sosial. Djadi disamping sebagai manusia perseorangan, djuga sebagai anggauta masjarakat. Sebagai individu manusia mempunjai keinginan-keinginan, kemauan, tuntutan ataupun nafsu2. Dan didalam usahanja untuk memenuhi keinginannja itu dia harus menjesuaikannja dengan kedudukannja sebagai anggauta masjarakat atau sebagai anggauta kelompok kehidupan dimana dia berada (apakah sebagai pegawai negeri, sebagai anggauta angkatan bersendjata ataupun lain2-nja). Djadi dia harus berusaha menjesuaikan dirinja dengan lingkungannja dengan tjara jang setepat-tepatnja. Djadi inipun merupakan suatu kantjah problem solving.

Dan didalam keadaan jang demikian itu orang kadang2 tidak senantiasa dapat berpegang kepada tjara2, jang telah lewat, melainkan harus keluar dengan tjara2 pemetjahan jang baru. Ini didasarkan atas pendirian Cronbach jang antara lain mengatakan bahwa :

" People cannot rely upon the methods tested in the past but must instead work out new solutions. In more limited activities such as spending a free afternoon pleasantly or figuring his income tax, the person must also engage in problem solving in order to take his own special situation into account. " 2)

Djadi kemampuan problem solving diperlukan djuga agar seseorang dapat selalu menjesuaikan dirinja atau kedudukannja dengan keadaan dan saat dimana dia berada Dan memang keinginan atau nafsu manusia itu ber-beda2 disamping terbawa oleh perbedaan dalam kedudukannja, pangkatnja, keachliannja, pendidikannja, keluarganja, djuga oleh lingkungannja.

III. PERLUNJA LATIHAN

Telah disinggung diatas bahwa para pegawai pun memerlukan pengertian dan ketjakapan jang se-tepat2-nja untuk dapat menjesuaikan dirinja dengan lingkungan pekerdjaan pada instansi atau organisasi dimana dia bekerdja. Hal ini akan membantu berhasilnja organi-

2.) Lee J. Cronbach, EDUCATIONAL PSYCHOLOGY. Harcourt, Brace and Company, New York, Chicago, 1954, pp. 32 – 34.

sasi itu mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan termasuk usaha2 memperluas pemasaran, memperluas pelajanan, memperlipat-gandakan produksi dan lain2-nja.

Akan tetapi tentu sadja hal itu tidak setjara otomatis dapat ditjapai, melainkan memerlukan adanja rangkaian kegiatan2 jang harus direntjanakan dan dilaksanakan dengan setepat-tepatnja. Lebih2 mengingat adanja perbedaan2 dalam keinginan2 ataupun tuntutan-2 jang dimiliki oleh masing2 pegawai jang terbawa oleh sifat dan hakekatnja baik sebagai individu maupun sebagai machluk sosial.

Maka, tidak dapat disangkal lagi bahwa memberikan latihan (training) bagi para pegawai adalah merupakan salah satu tanggung-djawab penting dan djuga sebagai salah satu rangkaian kegiatan jang harus dilakukan oleh setiap pimpinan (manager). Melalui training jang disusun dan dilaksanakan dengan sesempurna mungkin dapatlah dihasilkan adanja perkembangan pengertian (understanding), ketjakapan (skills) dan tabiat (attitudes) pegawai jang sangat diperlukan bagi peningkatan efficiency kerdja organisasi setjara keseluruhan. Maka tepatlah apa jang dinjatakan oleh De Phillips bahwa training adalah merupakan :

" that process which, under company auspices, seeks in a planned, coordinated and continuous manner to develop in all employees those understandings, skills, and attitudes, which will maximize individual present and future efficiency and the effectiveness of the over-all company operation ". 3)

Melalui program2 training jang dipersiapkan dan dilaksanakan dengan setepat-tepatnja akan diperoleh banjak sekali keuntungan2 baik bagi pimpinan, bagi pegawai jang bersangkutan maupun bagi organisasi setjara keseluruhan. Keuntungan mana antara lain mentjakup :

1. meningkatnja ketjakapan dan ketrampilan kerdja pegawai jang sesuai dengan djabatan dan keachliannja.
2. terpeliharanja kesamaan bahasa antara pimpinan dengan bawahan dalam ber-sama2 mengemban tugas pokok organisasi.
3. pemanfaatan sumber2 termasuk keuangan, tenaga kerdja, peralatan, fasilitas, ruangan, waktu dan lain2-nja setjara lebih berdaja guna (efficient).
4. ikut sertanja (participation) para pegawai dalam usaha2 problem solving dapat lebih diaktipkan pula, dan sebagainja.

Itulah maka adanja program-program latihan jang demikian itu mutlak perlu bagi setiap organisasi.

IV. BAHAN PELADJARAN SEBAGAI ALAT PROBLEM SOLVING

Demi mengingat arti pentingnja training tersebut diatas, maka program2 training haruslah dipersiapkan dan dilaksanakan dengan se-tepat2-nja. Untuk penjiapan jang demikian ini, maka haruslah diperhatikan terpenuhinja persjaratan2 jang berikut :

1. kurikulumnja jang padat dengan isi (syllabus) - nja jang lengkap, menjeluruh dan terarah.
2. tenaga pengadjar jang bermutu dan berpengalaman praktek jang luas.
3. peserta2 jang betul2 dipersiapkan.
4. metode ataupun tjara2 pemberian latihan jang tepat jang mentjerminkan adanja proses hubungan timbal balik (two-way process) antara peserta dan pengadjar.
5. djangka waktu serta djadwal training jang tepat.
6. perlengkapan, fasilitas dan pertjontohan2 untuk training jang lengkap.
7. bahan2 peladjaran (training materials) jang lengkap dan tjotjok (relevant) dengan kurikulum serta syllabus jang bersangkutan.

3) Frank A. De Phillips, Ph.D and others, MANAGEMENT OF TRAINING PROGRAMS, Richard D. Irwin, Inc., Homewood Illinois, 1960, pp. 5 – 8.

Sebenarnja masih banjak lagi persjaratan2 lainnja jang harus diperhatikan seperti soal pembiajaan, soal evaluasi training dan sebagainja. Akan tetapi sesuai dengan focus penjadjian sebagai diuraikan terdahulu, maka patutlah apabila titik berat perhatian dalam penulisan ini diletakkan pada persjaratan perlunja tersedia bahan-bahan peladjaran jang sebaik-baiknja.

Bahan-bahan peladjaran jang betul2 dipersiapkan setjara berentjana, menudju kepada sasarannja dan selalu disesuaikan dengan kemadjuan teknik dan ilmu pengetahuan (technology) amat bermanfaat sebagai pengarah perobahan tabiat dan sikap tingkah laku (attitudes and behaviour) para peserta latihan untuk berfikir dan bekerdja setjara rasionil, efficient dan berdaja hasil (effective).

Djadi ini berarti bahwa bahan peladjaran mempunjai arti penting sebagai alat pemikiran jang analistis. Ini penting terutama djika dihubungkan dengan pengertian bahwa walaupun sifat dan hakekat manusia adalah sama, akan tetapi dalam hal tabiat dan tingkah lakunja adalah ber-beda2 sebagai akibat dari pembawaan kedudukannja, keluarganja, lingkungannja dan lain-lainnja

Maka bahan peladjaran memberikan bekal kepada manusia untuk setjara analistis berusaha menjesuaikan dirinja dengan lingkungannja sehingga permasalahan jang didjumpai dalam lingkungan kehidupannja dapat pula dihadapi setjara rasionil untuk ditjarikan djalan keluarnja dengan setepat-tepatnja. Djadi inipun berarti bahwa bahan peladjaran mempunjai peranan penting dalam kehidupan manusia (misalnja sebagai pegawai), jakni sebagai salah satu alat untuk memetjahkan masalah2 jang dihadapi.

Sebagaimana sudah diuraikan diatas, didalam usaha penghimpunan kerdja sama manusia untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan, djadi djuga didalam proses administrasi, selalu didjumpai permasalahan2 jang saling berkait-kaitan satu sama lain Terhadap masalah2 ini orang harus berusaha mentjari djalan keluar jang setepat-tepatnja. Djalan keluar mana antara lain bisa berupa :

1. penertiban penempatan personalia melalui jang disebut selection, placement dan djuga restaffing.
2. penjempurnaan struktur organisasi atau restructuring atau reorganizing
3. penambahan dan penjempurnaan segi2 peralatan, perlengkapan dan perabotan kerdja atau disebut capital planning.
4. penertiban kembali pembagian kerdja atau redistribution of work
5. peningkatan dan perluasan produksi maupun pelajanan melalui kegiatan marketing dan servicing, dan sebagainja.

Sebagai pelaksanaan ataupun follow-up daripada djalan keluar itu maka tidak bisa lain pada hakekatnja haruslah diikuti dengan usaha2 peningkatan ketjakapan dan ketrampilan kerdja manusia Dan untuk maksud ini maka sekali lagi — program training perlu sekali. Dan untuk itu pula bahan2 peladjaran jang selengkap mungkin untuk memenuhi arah djalan keluar tadi harus betul-2 dipersiapkan

Itulah pada hakekatnja jang harus senantiasa dilakukan oleh unit2 pendidikan dan latihan pegawai. Dan untuk kesempurnaan persiapan2 ini maka diperlukan bantuan pula dari para pimpinan unit2 lainnja, baik dari unit lini maupun unit staf. Bantuan ini penting sebab permasalahan administrasi dapat ditimbulkan baik dari kegiatan unit2 lini maupun dari unit2 staf Dan disamping itu djuga sesuai dengan hakekat tudjuan daripada latihan pegawai bagi berhasilnja tudjuan organisasi setjara keseluruhan, djadi meliputi unit-unit lini dan unit-unit staf

Maka penjiapan bahan2 peladjaran harus djuga merupakan kerdjasama dari semua unit2 termaksud. Sehingga banjak dan beraneka ragamlah bahan2 peladjaran jang dapat digu-

nakan jang masing2 mempunjai arti penting bagi **penjiapan kemahiran melakukan problem solving** daripada pegawai pada chususnja dan bagi **penggalian** maupun **pengembangan ilmu administrasi** pada umumnja. Bahan2 peladjaran termaksud beserta arti pentingnja masing2 dapat disebutkan misalnja :

1. **Buku-buku batjaan (textbooks).**
   Dari buku-buku batjaan selain diperoleh teori2 dan azas2 (principles), djuga diperoleh per-tjontohan2 tentang pendekatan (approach) dan sistematika baik dalam soal pemaparan maupun dalam soal analisa sesuatu subjek tertentu.

2. **Madjalah-madjalah (. agazines).**
   Disini bisa diikuti konsep2 dan idee2 jang baru jang lebih sesuai dengan masa jang sedang berdjalan (up to date).

3. **Buku-buku pedoman kerdja (manual).**
   Dengan bahan ini orang dapat memperoleh petundjuk2 dan pendjelasan2 tentang bagaimana sesuatu pekerdjaan harus dilakukan dan prosedur kerdja jang bagaimana harus diikuti baik itu merupakan pekerdjaan dari unit2 lini maupun unit2 staf.

4. **Formulir-formulir (forms).**
   Bahan2 seperti formulir pembelian, formulir pendaftaran, formulir kepegawaian dan sebagainja sangat bermanfaat sebagai petundjuk bagaimana perentjanaan kerdja dan pengendalian kerdja dapat dilakukan (sebab dalam formulir2 itu tertjantum kolom2 untuk pengisian data2 maupun informasi2 jang diperlukan untuk sesuatu kegiatan tertentu).

5. **Laporan-laporan (reports).**
   Para peserta latihan dengan mempeladjari bentuk2 dan sistematika laporan dapat memperoleh pengetahuan tentang bagaimana sistim pertanggungan djawab harus dibuat, djadi djuga bermanfaat sebagai alat pengendalian.

6. **Tjatatan-tjatatan (records).**
   Bahan2 seperti tjatatan surat2 masuk dan keluar, kartu2 katalog, codering surat2 dan dokumen2 dan sebagainja djuga bermanfaat sebagai pertjontohan bagaimana " pusat ingatan " sesuatu instansi harus dibuat.

7. **Surat-surat keputusan (decree).**
   Baik surat2 keputusan tentang pengangkatan, pemindahan dan pemetjatan pegawai, tentang pembentukan unit2 kerdja dan sematjamnja dengan segala konsideran dan argumen-argumennja berguna bagi peserta2 latihan sebagai sematjam " peringatan " (" warning ") agar pengambilan keputusan dilakukan dengan setepat-tepatnja.

8. **Daftar pertanjaan (Questionnaires).**
   Questionnaires jang dibuat oleh unit penelitian misalnja bila dipakai sebagai bahan peladjaran djuga amat bermanfaat sebagai petundjuk bagi para peserta tentang bagaimana pengumpulan data2 dan informasi jang factual dan objektip harus dilakukan demi terdjaminnja analisa2 jang rasionil dan objektip pula.

9. **Grafik-grafik (graphs).**
   Ini bermanfaat sebagai salah satu tjara untuk memaparkan perkembangan2 kegiatan jang telah, tengah dan akan dilakukan oleh instansi jang bersangkutan.

10. **Skema organisasi (Organization chart).**
    Memberikan gambaran tentang lingkup kegiatan instansi termasuk bagaimana harus dilakukan pembidangan dan pembagian kerdja, pelimpahan wewenang, hubungan wewenang dan tanggung djawab, pendjedjangan (echelonering), lingkup pengendalian (span of control), kebutuhan personalia dan sebagainja.

11. **Kasus-kasus (cases).**

Permasalahan jang terdjadi dalam instansi2 dapat dipandang sebagai kasus2 jang njata jang kemudian ditulis dan dibagi2kan kepada para peserta latihan untuk dianalisa tentang sebab musababnja terdjadinja masalah2 tersebut serta bagaimana tjara-2 jang se-tepat2nja untuk melakukan problem solvingnja. Dan kemahiran orang untuk problem solving ini djuga terpupuk dengan adanja bahan2 peladjaran jang tersebut terdahulu.

V. METODE KASUS

Baru sadja dikemukakan bahwa bahan2 peladjaran mempunjai arti penting untuk penjiapan kemahiran problem solving para peserta latihan dan djuga sebagai sarana pengembangan ilmu administrasi, dan diantaranja jang paling menondjol ialah bahan2 peladjaran jang berupa **kasus.** Akan tetapi disamping masaalah penjiapan bahan2 peladjarannja itu sendiri masih ada djuga masalah penting jang harus diperhatikan agar tudjuan pokok daripada training dapat tertjapai. Masalah penting ini ialah tentang bagaimana tjara2 atau metode latihan itu sebaiknja diberikan.

Metode jang menurut para ahli dinjatakan paling tepat ialah metode jang dapat mendorong partisipasi peserta dalam diskusi2 untuk problem solving. Maka tentulah metode kuliah (lecture method) tidak dapat dikategorikan sebagai metode jang terbaik. Para ahli bersepakat bahwa **metode kasus** (case study method) adalah metode latihan jang paling tepat dipakai untuk melatih partisipasi dan kemahiran para peserta dalam diskusi2 untuk analisa dan problem solving. Demikianlah maka De Phillips menegaskan bahwa :

" If the lecture can be classified as a nonparticipating instructional method, the case study places an emphasis on traince participation. In this approach a case that is typical of a category of similar problems is presented for analysis by the group ...... the basic aim is not merely to solve a particular problem but to develop the trainees powers of analytical, synthetical, and cross-disciplinary thinking ". 4)

Djadi tudjuan utama daripada case study method adalah untuk :

1. memperluas partisipasi peserta dalam diskusi.
2. melatih kemahiran para peserta dalam problem solving.
3. memperkembang tjara berfikir jang analistis dalam usaha menemukan sebab musabab timbulnja masalah2 jang ada dalam setiap proses kerdjasama manusia.

Melihat hal diatas, dalam usaha mempersiapkan kemahiran para pegawai dalam berpartisipasi memetjahkan masaalah2 administrasi, maka metode kasus haruslah merupakan suatu metode jang harus diterapkan dalam pelaksanaan program2 pendidikan dan latihan pegawai.

Memang suatu studi kasus jang ditulis dengan se-tepat2nja mempunjai segi2 kemanfaatan sebagai berikut :

1. suatu kasus mengungkapkan suatu realitas dan fakta2 kehidupan dan kegiatan2 jang dihadapi oleh instansi jang bersangkutan, djadi ada sifat keterbukaan dan objectivitas.
2. penjadjian sesuatu kasus memperingatkan kepada setiap pegawai untuk tidak mengulangi kesalahan2 dimasa lampau.
3. pembahasan sesuatu kasus memaksa orang untuk berfikir setjara logis, rasionil dan melihat djauh kedepan.
4. karena sesuatu kasus biasanja dibahas oleh sekelompok peserta diskusi jang terdiri dari orang2 jang berlainan keachlian dan djabatannja maka daripadanja dapat dihasilkan idee2 dan konsep2 baru dalam rangka mengadakan problem solving.

---

4) Frank A. De Philips and others, Ibid, pp. 174 – 175

5. penerapan metode kasus melatih orang untuk beladjar, bertanggung-djawab berdisiplin dan bertindak bidjaksana dalam menghadapi masalah2 administrasi.
6. korelasi sebab dan akibat dapat djuga digali melalui studi kasus.
7. penerapan metode kasus dalam rangka program2 latihan adalah sesuai dengan hakekat bahwa kehidupan manusia adalah kehidupan problem solving.
8. penjebar luasan kasus2 beserta hasil2 pembahasannja dengan se-tepat2-nja mempunjai arti penting pula bagi usaha2 penggalian dan pengembangan ilmu administrasi.

Memang tidaklah begitu mudah melakukan analisa terhadap kasus, lebih2 bagi orang jang baru pertama kali bertemu dengan soal tersebut.

Maka dari itu O'Donnel memberikan petundjuk2 jang paling effective tentang bagaimana penganalisaan kasus harus dilakukan, jaitu sebagai berikut :

1. pertama2 tentukan tjiri2 bidang permasalahannja.
2. lalu kelompokkan kegiatan2 jang dapat merupakan permasalahan pada masing2 bidang tersebut.
3. setelah itu pilihlah permasalahan jang paling menondjol untuk segera ditjari pemetjahannja.
4. kemudian adjukan beberapa kemungkinan tjara2 pemetjahan (alternatives action) jang dapat dilakukan.
5. achirnja tetapkan satu tjara pemetjahan jang paling tepat untuk segera dilaksanakan. 5)

Sekedar tjontoh singkat untuk penerapan petundjuk2 tersebut dapatlah digambarkan dengan tjara sebagai berikut :

ad. 1 & 2. **Tjiri-tjiri bidang permasalahan dan kelompok kegiatan jang mendjadi masalahnja :**

a. **Organisasi,** kelompok masalahnja antara lain :
- lingkup pengendalian (span of control), misalnja terlalu banjaknja dan terlalu beraneka ragamnja unit2 kerdja dibawah seseorang atasan sadja.
- pelimpahan wewenang (delegation of authority), misalnja masaalah terlalu besarnja wewenang seseorang dibandingkan dengan tanggung-djawabnja dan sebaliknja.
- kerdjasama antar unit (inter-departemental cooperation), umpamanja kurang adanja saling pengertian antara unit2 kerdja jang ada tentang tugas pokoknja masing-masing.

b. **Personalia,** kelompok masaalahnja menjangkut soal :
- perolehan tenaga kerdja (recruitment), misalnja djika ini dilakukan tanpa berdasarkan kebutuhan jang sebenarnja.
- penjaringan tenaga kerdja (selection), misalnja karena dilakukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan jang tidak objektip.
- latihan pegawai (training), misalnja karena diadakan tanpa perentjanaan jang tepat dan menjeluruh.
- penilaian pegawai (personnel evaluation) umpamanja bila dilakukan tanpa terlebih dahulu ditentukan ukuran2 (criteria) penilaian jang se-tepat2-nja.
- pensiun (retirement), umpamanja djika prosedurnja terlalu bertele-tele.

c. **Pengarahan semangat kerdja** (directing), kelompok masaalahnja bisa meliputi segi2 :
- **pengawasan terhadap bawahan** (supervising subordinates) misalnja karena pedoman-pedoman pelaksanaan kerdja belum ada maka tidak dapat orang menetapkan benar salahnja terhadap sesuatu pekerdjaan jang telah dilakukan.

---

5) Cyril O'Donnel CASES IN GENERAL MANAGEMENT. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois 1961, pp. 5 – 9.

— komunikasi (communications), jakni tidak adanja pengertian timbal balik antara pimpinan dan bawahan.

— hubungan kerdja kemanusiaan (human relations), jakni misalnja karena manusia dianggap semata-mata sebagai alat dari pimpinan untuk mentjapai tudjuan jang sudah ditetapkan.

– perangsang kerdja (incentive), misalnja belum diperhatikannja segi2 kebutuhan djasmani dan rochani para pegawai.

d. **Pengendalian** (controlling), kelompok permasalahannja antara lain dapat meliputi aspek-aspek :

— patokan penjelesaian pekerdjaan (standards of performance), ini dapat timbulkan masaalah djika misalnja standardnja **seringkali** berobah-robah.

— penilaian pekerdjaan (evaluating performance), misalnja djika belum ada keharusan pembuatan laporan kerdja jang setepat-tepatnja.

— pengambilan langkah2 perbaikan (remedial action), ini dapat timbulkan masaalah bila misalnja selalu di-tunda2.

ad.3. **Permasaalahan jang paling menondjol :**

a. Organisasi

b. Personalia.

ad. 4. **Beberapa kemungkinan tjara-tjara pemetjahan :**

— reorganisasi jang setepat-tepatnja menudju kepada adanja organisasi jang sederhana, efficient dan effective.

— pembuatan dan distribusi buku2 pedoman kerdja.

— perolehan dan penempatan personalia setjara berentjana.

— pemberian latihan dengan penjiapan bahan2 peladjaran dan metode latihan jang setepat-tepatnja.

— sistim evaluasi pegawai sebagai pelaksanaan pengembangan karier pegawai dengan mempergunakan ukuran2 penilaian jang setepat-tepatnja.

ad. 5. **Tjara pemetjahan jang paling tepat :**

— reorganisasi jang setepat-tepatnja menudju kepada adanja organisasi jang sederhana, efficient dan effective.

VI. USAHA - USAHA JANG PERLU DILAKUKAN

Setelah memperhatikan tudjuan dan kegunaan bahan2 peladjaran dan kasus, serta pedoman penerapan metodenja, maka djelas mutlak perlu dilakukan usaha2 untuk mengadakan penggalian, pengumpulan, pengembangan dan pemanfaatan bahan2 peladjaran dan kasus-kasus tersebut dengan setepat-tepatnja dan selengkap-lengkapnja. Usaha2 itu haruslah dilakukan sedemikian rupa sehingga memungkinkan tertjakupnja sinkronisasi antara kegiatan-kegiatan unit2 staf dan unit2 lini, sebab toch permasalahan jang timbul dalam sesuatu unit tertentu mempunjai pula kaitannja dengan unit2 lainnja. Demikian pulalah untuk penuangannja kedalam program2 training haruslah ada keseimbangan mengenai subjek2 ataupun bahan2 peladjaran antara kedua bidang kegiatan termaksud. Dalam rangka pemeliharaan keseimbangan inilah maka harus ada kerdjasama jang se-baik2-nja antara pimpinan2 unit lini dan para achli dibidang training, djadi bukan monopoli se-mata2 para pimpinan unit2 staf. Demikianlah maka Proctor mengemukakan pendiriannja bahwa :

"Balanced training requires cooperation of an informed line manager and a qualified training specialist .... Various training programs in operation have to mesh together and fit in with other company activities involving the line manager and his subordinates.
The total training effort must be in balanced with the needs of the organization and of the individual employees, as well as with available resources". 6)

Djadi keseimbangan dalam penjelenggaraan program2 training haruslah selalu diperhatikan. Keseimbangan mana bahkan harus mentjakup adanja keseimbangan antara kebutuhan atau tudjuan organisasi dan kebutuhan para pegawai disatu pihak dengan tersedianja sumber2 pada lain pihak. Kesemuanja itu harus diperhatikan dan disinkronkan. Dan sebagaimana diketahui training adalah merupakan kegiatan jang terus menerus (continuous affort).

Oleh karena itulah maka usaha2 itupun harus dilakukan baik dalam djangka pandjang maupun djangka pendek.

DJANGKA PENDEK.

1. Hendaknja segera dikerahkan team survey untuk melakukan inventarisasi masaalah-2 administrasi (cases) baik jang ada dikalangan instansi pemerintah maupun non pemerintah baik dipusat maupun didaerah.
2. Team tersebut hendaknja terdiri dari para ahli dari instansi2 jang melakukan kegiatan dibidang administrasi negara dan pendaja gunaan tenaga kerdja, dan djuga dari instituut2 pendidikan administrasi dan management.
3. Dari pengolahan terhadap masaalah2 tersebut diatas hendaklah dilahirkan adanja kebutuhan pemberian latihan (training needs) jang menjeluruh dan demikian pula kebutuhan kurikulum, syllabus dan bahan2 peladjarannja.
4. Perlu dipersiapkan ruangan2 dan fasilitas2 latihan jang dapat dipergunakan untuk menjelenggarakan diskusi2 kelompok.
5. Perlu diperhatikan adanja perpustakaan dengan ruang batjaannja jang menjediakan buku-buku, madjallah2 dan lain2 bahan peladjaran jang sesuai dengan perkembangan djaman
6. Penjiapan tenaga pengadjarnja (jang untuk sementara dapat diambilkan dari instansi2 tersebut diatas) jang mampu dan bermutu untuk menerapkan metode2 case study dalam pemberian latihan pegawai.
7. Perlu diperkuat anggaran pendidikan dan latihan untuk memungkinkan perluasan kegiatan penjempurnaan bahan2 peladjaran dan metode2 latihan.

DJANGKA PANDJANG.

1. Perlu ada usaha2 untuk memperbesar djumlah tenaga2 penelitian dan analisa baik melalui perkuliahan di-universitas maupun melalui coaching2 ketrampilan didalam negeri maupun diluar negeri.
2. Dalam djangka waktu2 tertentu (se-tidak2-nja sekali setiap tahun) perlu diadakan forum tukar fikiran atau seminar2 tentang penerapan metode kasus dalam latihan kepegawaian.
3. Perlu dipikirkan penjusunan program2 pengembangan tenaga pimpinan administrasi dari kaum politic. (Executive Development for Politicians) jang penjelenggaraannja dengan mengikut sertakan pula para expert baik dari Universitas, perusahaan2, bank maupun dari lembaga2 pendidikan lainnja.
4. Ikut serta dalam kegiatan2 badan2 internasional maupun regional dibidang penelitian

---

6) John H Proctor and William M Thornton, TRAINING : A HANDBOOK FOR LINE MANAGERS, American Management Association, New York, 1961, pp 183 – 190

kasus dan pendaja gunaan bahan2 peladjaran bagi usaha2 peningkatan efficiency kerdja (misalnja kegiatan dari P.B.B., UNESCO, I L O, E R O P A dan sebagainja).

VII. KESIMPULAN

1. Bahwa administrasi adalah merupakan proses kerdjasama manusia untuk mentjapai tudjuan jang telah ditetapkan, dan bahwa dalam penjelenggaraan kerdja sama itu dapat timbul bermatjam-matjam permasaalahan jang menjangkut baik segi2 organisasi, biaja, peralatan, ruangan maupun segi2 djumlah dan ketjakapan manusianja.
2. Bahwa manusia baik sebagai individu maupun sebagai machluk sosial selalu berada dalam kantjah problem solving, begitu pulalah dalam suatu proses administrasi.
3. Untuk mempersiapkan dan meningkatkan ketrampilan manusia dalam penjelenggaraan kerdja sama jang sebaik-baiknja demi tertjapainja tudjuan organisasi, maka mutlak perlu dilaksanakan adanja program2 latihan bagi mereka.
4. Program2 latihan ini harus dipersiapkan dan dilaksanakan dengan setepat-tepatnja termasuk penjiapan bahan2 peladjarannja sebagai alat problem solving dan demikian pula metode pemberian latihannja djuga harus ditetapkan suatu metode jang sesuai dengan usaha2 peningkatan kemahiran problem solving para pegawai.
5. Bahwa metode kasus jang dititik beratkan pada latihan tentang bagaimana tjara2 pendekatan dan penganalisaan terhadap kasus2 jang terdjadi pada instansi2 dimana para peserta latihan berketjimpung adalah merupakan tjara jang paling efektip untuk meningkatkan kemahiran problem solving para pegawai baik unit2 lini maupun unit2 staf.
6. Achirnja perlu disadari bahwa untuk itu semua maka perlulah dilakukan rangkaian usaha2 baik dalam djangka pandjang, maupun djangka pendek, dengan menerapkan kerdjasama jang sebaik-baiknja antara pimpinan2 unit lini dengan pimpinan2 dari unit staf dan djuga dengan para ahli dibidang training pegawai sehingga dalam penuangannja mendjadi program2 training dapat senantiasa terpelihara adanja keseimbangan dalam pengarahan peranan dari masing2 unit demi tertjapainja tudjuan organisasi setjara keseluruhan.

BIBLIOGRAPHY

1. Cronbach, Lee J., **Educational Psychology,** Harcourt, Brace and Company, New York, Chicago, 1954.
2. De Phillips, Frank A., and others, **Management of Training Programs,** Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1960.
3. O' Donnel, Cyril, **Cases in General Management,** Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1961.
4. Proctor, John H. and William M. Thompson, **Training : A Handbook for Line Managers,** American Management Association, New York, 1961.
5. Simon, Herbert A. and others, **Public Administration,** Alfred A. Knopt, New York, 1961.

PERTEMUAN ANTARA KETUA LAN DENGAN REKTOR UGM, FAKULTAS SOSPOL – UGM, DIREKTUR B.P.A. – UGM.

TUDJUAN PERTEMUAN

Mendjadjagi kemungkinan penindjauan dan atau peningkatan kembali kerdjasama antara Universitas Gadjah Mada dengan Lembaga Administrasi Negara.

HADLIR DALAM PERTEMUAN

Seluruhnja berdjumlah 18 orang, jaitu :

1. Pembantu Rektor UGM
2. Pd. Dekan Fakultas Sospol UGM
3. Sekretaris Fakultas Sospol UGM
4. Dosen-2 Djurusan Administrasi Negara Fakultas Sospol UGM
5. Direktur BPA, UGM
6. Sekretaris BPA, UGM
7. Semua Dosen BPA, UGM
8. Ketua LAN.

DJALANNJA PEMBITJARAAN

1. *PIHAK LAN :*

a. Pertama-2 Ketua LAN Dr. Awaludin mendjelaskan bahwa kedatangannja bukanlah sebagai pribadi, melainkan sebagai Institution.

b. Ketua LAN mendjelaskan Fungsi, kedudukan dan Struktur LAN " Gaja Baru " menurut S.K. Presiden No. 5/1971.

c. Ditondjolkan oleh Ketua LAN bahwa berdasarkan S.K. itu maka LAN sebagai pembantu Presiden setjara fungsionil mempunjai wewenang mengkoordinir semua kegiatan Dik. Lat. didalam negeri maupun diluar negeri bagi pegawai negeri R.I. dan djuga kegiatan Litbang Administrasi di Indonesia.

d. Oleh Ketua LAN djuga telah didjelaskan adanja Crash Program LAN jang dewasa ini sedang ditangani, jaitu projek peningkatan Efficiency Administrasi 7 Departemen.

e. Dalam rangka administrative reform, a.l. Ketua LAN mendjelaskan bahwa dewasa ini LAN sedang menjelesaikan penjusunan satu *Manual Induk* jang dimaksudkan sebagai *Landasan dan Pedoman Induk Penjempurnaan Administrasi Negara Republik Indonesia* jang nantinja akan ditandatangani oleh Bapak Presiden.

f. Kegiatan LAN dibidang pengembangan tenaga-2 pimpinan (Top Executive Development) melalui SESPA djuga merupakan salah satu topics jang diketengahkan oleh Ketua LAN.

g. Diutarakan pula oleh Ketua LAN tentang rentjana LAN untuk mendjadjagi kemungkinan terbentuknja perwakilan-2 LAN di Daerah tingkat I dalam rangka membantu pihak Pemerintah Daerah dibidang peningkatan efficiency administrasinja.

2. *RESPONSE PIHAK UGM :*

a. Bahwa demi bakti UGM kepada masjarakat maka UGM-pun merasa perlu pula untuk selalu aktip didalam usaha-2 dan kegiatan-2 jang menundjang bagi berhasilnja program pembangunan, termasuk didalamnja mengadakan kegiatan-2 penelitian, pendidikan dan latihan, workshop, tjeramah-2 dan sebagainja.

b. Karenanja kerdjasama antara UGM — dengan Departemen, Lembaga, Pemerintah Daerah dan dengan Instansi-2 lainnja harus senantiasa dipelihara dan ditingkatkan mendjadi kegiatan-2 jang lebih njata dan lebih efektif.

PERSESUAIAN PENDAPAT

1. Bahwa dirasa perlu adanja penindjauan kembali baik formil maupun materiil terhadap afiliasi/kerdjasama antara UGM (c.q. BPA) dengan LAN jang piagamnja telah dicontra signed oleh pimpinan kedua belah pihak pada tanggal 2 Desember 1961 (periksa teks terlampir), maksudnja apakah kerdjasama ini sebaiknja langsung antara UGM dengan LAN, ataukah dengan BPA atas nama UGM, ataukah dengan Fakultas Sospol atas nama UGM.

2. Bahwa untuk followup kerdjasama jang lebih terarah dan lebih efektif maka perlu nantinja disusun suatu program kerdja jang menjeluruh dan integrated oleh kedua belah pihak.

3. Kedua belah pihak setudju untuk selalu saling mengadakan tukar menukar hasil-2 Seminar, Coaching, Survey, Diklat dan lain-2 bahan tertulis jang diperlukan untuk pengembangan ilmu dan technik-2 administrasi jang paling sesuai dengan kemadjuan djaman.

4. Perlu pula dipikirkan untuk dapat dilakukan adanja *Joint Program* baik dalam kegiatan penelitian, pendidikan dan latihan, konsultasi, publikasi, dokumentasi maupun Seminar-2 dibidang administrasi dan management.

5. Chusus BPA dan LAN, kedua2nja adalah merupakan dua Institute jang sama-2 bergerak dibidang usaha-2 pengembangan ilmu administrasi dan peningkatan efficiency administrasi, maka kedua2nja sepakat untuk selalu harus meng-create, memelihara dan mengembangkan *immage* pentingnja administrasi negara sebagai sarana terlaksananja dengan se-tepat2nja atas semua fungsi-2 Pemerintah, jakni baik fungsi *regulatory,* fungsi *pembangunan* maupun fungsi *operasionil.*

6. Penjesuaian bahasa administrasi antara kedua belah pihak harus selalu dipelihara, antara lain melalui penjusunan glossary administrasi, kamus administrasi annotation terminologi-terminologi administrasi, manuals bidang administrasi dan sebagainja.

7. Saling kundjung mengundjungi antara tenaga pengadjar, researcher, konsultan dan sebagainja harus djuga selalu diadakan setjara teratur.

8. Tukar menukar trainees ataupun mahasiswa baik dalam rangka penulisan skripsi, kuliah kerdja maupun untuk saling memperoleh pengalaman praktis, perlu pula diselenggarakan.

9. Saling membantu dalam penjempurnaan kurikulum dan syllabus pendidikan dan latihan djuga harus selalu diadakan.

10. Dalam rentjana pembentukan Perwakilan LAN di Daerah tingkat I tentu sadja kedua belah pihak harus saling membantu, lebih-2 karena pihak LAN sendiri tidak mungkin mendrop seluruh personilnja dari pusat. Tapi tentang Perwakilan LAN itu masih harus dilakukan pembitjaraan jang mendetail dan mendalam antara Ketua LAN dengan Menteri Dalam Negeri dan dengan Gubernur jang bersangkutan. Jang djelas *maksud utama* membuka Perwakilan LAN itu adalah untuk membantu Pemerintah Daerah dalam usaha senantiasa meningkatkan efficiency administrasi Pemerintahan Daerah sebagai sarana bagi pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah dengan se-tepat2nja.

11. Keinginan Dosen-2 UGM untuk mendjadi peserta dalam program-2 Executive Development LAN seperti SESPA, Man Power Planning, Top Management Coaching dan sebagainja perlu pula ditanggapi dengan positip.

12. Masalah terbatasnja Anggaran, perlulah ditjarikan djalan keluarnja dengan meng-approach Jajasan-2 diluar negeri seperti dari Djerman Barat, Negeri Belanda, Amerika dan sebagainja (kemungkinan ini selalu ada).

PENUTUP

Sebagai achir daripada pertemuan tersebut telah dilakukan penindjauan keliling ke BPA, mentjakup Perpustakaan BPA sebagai Center dari pada perpustakaan Administrative Science di UGM, Class rooms, ruang visualisasi program pendidikan, ruang kerdja administrative staff dan sebagainja

Kesan jang diperoleh ialah bahwa saling kundjung mengundjungi dan saling membantu antara LAN dan UGM memang harus selalu diadakan dengan tjara-2 jang lebih terarah dan lebih efektif.

MADJALAH ADMINISTRASI NEGARA
Tahun ke- I (1971)

INDEX PENULIS

Abdulkadir Prawiraatmadja, Beberapa masalah ekologi dalam Administrasi Pembangunan di Indonesia. No. 7 – 50.

Awaloedin, Masalah penduduk dalam pembangunan nasional. No. 6 – 3.
Penjempurnaan Management. No. 7 – 3.

Buchari Zainun, Masalah motivasi dalam pendajagunaan personil kantor. No. 5 – 59.
Perentjanaan personil administrasi. No. 7 – 39.

Gandhi, Pengawasan pelaksanaan anggaran pembangunan. No. 4 – 9.

Imam Buchari, Ketentuan2 pokok kearsipan. No. 6 – 76.
Supervisi dalam Kantor. No. 7 – 27.

Kawulusan, H.E., Planning, budgeting and financing system No. 4 – 58.

Muljatno Sudarmoko, Masalah administrasi keuangan di Indonesia. No. 4 – 3.

Piet Harjono, Pelaksanaan anggaran pembangunan. No. 4 – 22.

Poernomosidi Hadjisaroso, Methode pengendalian operasionil Network Planning. No. 6 – 43.

Riggs, Fred W., Administration and a changing world environment. No. 4 – 42.

Siagian, Sondang P., Pengorganisasian aparatur pemerintah dalam rangka pembangunan nasional. No. 5 – 13.
The future of computers in Indonesia. No. 6 – 65.
Ketrampilan pribadi dalam pengambilan keputusan. No. 7 – 18.

Slamet Danusudirdjo, Perentjanaan. No. 5 – 29.

Soehono Soemobaskoro, Pokok2 pelaksanaan bantuan projek. No. 6 – 23.

Sudirdjo, Tata usaha kepegawaian. No. 6 – 10.

Sudjadi, F.X., Arti pentingnja bahan peladjaran sebagai alat untuk memetjahkan masalah2 administrasi. No. 7 – 62.

Sumarlin, J.B., Pokok2 perentjanaan projek. No 5 – 3.

Supranto, J., Apresiasi statistik untuk management. No. 7 – 9.

Waworoentoe, W.J., Perantjangan daerah dan kota dalam rangka pemerintahan dan pembangunan daerah. No. 5 – 66.

LAIN - LAIN

Salamun Suharjo, Tjatatan bibliografi No. 4 – 70; No. 5 – 77; No. 6 – 80; No. 7 – 77.

Sudjadi, F.X., Glossary Administrasi. No. 4 – 68; No. 5 – 74.

PIAGAM KERDJASAMA

Antara

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

dengan

BALAI PEMBINAAN ADMINISTRASI UNIVERSITAS GADJAH MADA

PENDAHULUAN

Masjarakat dan bangsa Indonesia pada dewasa ini sedang mengerahkan segenap tenaga untuk Pembangunan Nasional Semesta Berentjana. Salah satu bidang pembangunan itu ialah Administrasi. Administrasi jang sehat merupakan dasar pokok bagi terlaksananja tudjuan setiap usaha dalam lingkungan kenegaraan, keniagaan maupun kemasjarakatan. Administrasi di Indonesia masih sangat membutuhkan bimbingan, perbaikan atau pembaruan agar dapat memainkan peranannja dalam pembangunan negara. Oleh karena itu badan-2 Pemerintah jang dibebani tugas mengefisienkan atau menjempurnakan administrasi di Indonesia wadjib mengerahkan tenaganja bersama untuk mewudjudkan tugasnja setjara optimal.

Berdasarkan keinsafan dan maksud tersebut diatas, maka pada hari ini kami wakil2 dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Balai Pembinaan Administrasi Universitas Gadjah Mada (BPA) menjatakan permufakatan untuk kerdjasama sebagaimana tertjantum pada piagam dibawah ini.

Pasal 1.

SIFAT KERDJASAMA

LAN dan BPA berpendirian bahwa di-bidang2 aktivita jang sama jang searah-tudjuan,demi untuk tertjapainja hasil jang se-baik2nja sejogjanja diadakan kerdjasama jang berdasarkan atas musjawarah dan permufakatan bersama.

Pasal 2.

LAPANGAN KERDJASAMA

LAN dan BPA akan mengadakan kerdjasama dalam bidang-2 jang berikut :

I. LATIHAN DJABATAN :

1. Mengusahakan penjelenggaraan latihan-2 jang seluas mungkin untuk menambah pengetahuan dan kemahiran setiap pedjabat jang membutuhkan
2. Mengusahakan persamaan isi, bahan dan istilah dalam latihan jang diselenggarakan oleh masing-masing.
3. Mengusahakan bersama pembuatan perlengkapan-2 latihan lainnja, termasuk jang berupa perlengkapan audio-visuil.

II. PENELITIAN dan PENJELIDIKAN.

III. KONSULTASI.

IV. USAHA MEMPERKAJA LITERATUR MENGENAI ADMINISTRASI INDONESIA

V. PERTUKARAN PUBLIKASI.

VI. PERTUKARAN PINDJAM BUKU ATAU WARKAT-2 LAINNJA.

VII. HUBUNGAN LUAR NEGERI.

Pasal 3.

BENTUK DAN PELAKSANAAN KERDJASAMA

a) Bagi latihan-2 jang dianggap perlu oleh kedua pihak, atas inisiatip dan pembiajaan LAN, BPA akan melaksanakannja baik di Jogjakarta atau ditempat lain jang ditentukan oleh LAN. Dalam hal ini, latihan tersebut merupakan usaha bersama dari LAN dan BPA.

b) Untuk mengusahakan persamaan mengenai isi, bahan dan istilah dalam latihan tersebut dalam ajat a serta pembuatan perlengkapan-2 latihan lainnja, akan dibentuk sebuah panitia jang terdiri atas wakil-2 kedua pihak untuk menjelenggarakannja lebih landjut.

c) Dalam bidang penelitian, penjelidikan, konsultasi dan usaha memperkaja literatur mengenai administrasi Indonesia, pada waktu-2 tertentu berdasarkan persetudjuan kedua pihak akan dibentuk suatu team pelaksana untuk mengerdjakan sesuatu projek tertentu atas pembiajaan LAN.

d) Untuk mewudjudkan pertukaran publikasi, masing-2 pihak setjara teratur akan mengirimkan kepada pihak lainnja semua hasil usahanja setjara tjuma-tjuma.

e) Apabila salah satu pihak membutuhkan sesuatu naskah jang hanja dimiliki oleh pihak lainnja, pihak jang membutuhkan itu akan dibantu sepenuhnja dengan djalan diberi pindjam naskah tersebut.

f) Dalam hubungan-2 dengan organisasi internasional, demi untuk menambah pengetahuan dan pengalaman para sardjana ilmu administrasi di Indonesia, LAN sebagai Badan Pemerintah Agung jang mewakili Pemerintah Republik Indonesia akan memperhatikan kebutuhan BPA.

g) Dalam hal-2 jang mengenai bantuan luar negeri dan pengiriman tugas beladjar keluar negeri, LAN sebagai Badan Pemerintah Agung jang menentukan haluan kebidjaksanaannja akan memperhatikan kebutuhan BPA.

Pasal 4.

PENUTUP

(1) Hal-2 lain jang timbul sebagai akibat pelaksanaan kerdjasama ini akan diputuskan oleh kedua pihak dengan permufakatan.

(2) Kerdjasama ini mulai berlaku pada hari ini dan akan berachir apabila salah satu pihak menjatakan kehendaknja dengan persetudjuan pihak lainnja.

Demikianlah piagam kerdjasama ini dibuat di Djakarta pada hari ini tanggal 2 Desember 1961.

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA,
Direktur,
t.t.d.,
(Prof.Mr.Dr. Prajudi Atmosudirdjo).

BALAI PEMBINAAN ADMINISTRASI,
Direktur,
t.t.d.,
(Soemitro Kolopaking).

TJATATAN BIBLIOGRAFI

Oleh : Salamoen Soeharjo

1. Atmosudirdjo, Prajudi, Prof Dr. SH, *Pengambilan Keputusan (Decision Making)*, Djakarta: Untag University Press, 1971
Isi buku ini merupakan uraian dalam rangka Ilmu Administrasi dan Ilmu Management, jaitu mengenai administrative decision atau top management decision, dan management decision atau operative management decision
Menurut penulisnja uraian teoritis sematjam ini tidak hanja penting bagi mahasiswa, tetapi djuga selalu akan berguna bagi kita guna lebih sadar lagi akan apa jang akan kita perbuat, bilamana sedang menghadapi sesuatu masalah jang bagaimanapun sifatnja dan mengenai hal apa sadja,baik kedinasan, pekerdjaan sendiri, maupun soal-2 kehidupan kekeluargaan. Disamping itu uraian seperti ini dapat menjempurnakan pengertian-2 serta kepahaman kita mengenai pengambilan sesuatu keputusan (desisi, istilah penulis buku), dan dengan demikian berguna untuk melatih diri dalam memilih approach dan tjara jang lebih baik dalam menghadapi berbagai masalah. Pengambilan desisi adalah inti fungsi administrasi dan management, dan chususnja inti leadership.
Sesuai dengan maksud tudjuan diatas, maka buku ini memuat uraian antara lain tentang pengertian desisi pada umumnja, klasifikasinja, kedudukan decision making dalam administrasi, decision making sebagai proses, metode dan tehnik pengambilan keputusan, tehnik2 dalam menghadapi masalah2 jang kompleks (operation research, linear programming, game theory, simulasi, teori probabilitas, ranking, statistikal) dan faktor2 jang penting dalam pengambilan keputusan terutama dari segi pelaksanaan.

2. Casson, Herbert N., *Tehnik Pengambilan Keputusan,* di Indonesiakan oleh Purnawidjaja dari ***De Kunst van Beslissen,*** Djakarta : Penerbit Magic Centre, tanpa tahun.
Casson, seorang ahli efisiensi Inggris, menulis buku ini dengan gaja bahasa jang sangat populer. Themanja : untuk sukses harus melaksanakan sesuatu jang chas dan menempuh djalannja sendiri; untuk itu djangan ragu2 mengambil keputusan.
Berdasarkan thema itu penulis memberikan sepuluh pertimbangan dalam pengambilan keputusan. 1) Teguhkan tekad, djangan takut melakukan sesuatu jang luar biasa, jang belum pernah dialami. 2) Segera putuskan untuk melepaskan pekerdjaan jang tidak tjotjok dengan bakat dan sifat kita. 3) Djangan lari dari keputusan jang sukar. 4) Djangan mempertimbangkan sesuatu terlalu lama; makin lama makin sulit memutuskannja. 5) Tangkaplah kesempatan selagi muntjul; djangan menunggu kesempatan jang serba terdjamin tanpa resiko. 6) Laksanakan sesuatu jang sudah kita pandang sendiri baik, dan tidak baik kalau tidak dilaksanakan. 7) Tiadanja pengalaman harus dipandang sebagai alasan untuk mentjobanja; dengan demikian tambah pengalaman. 8) Djangan ragu2 lagi, keputusan jang telah diambil segera laksanakan. 9) Agar dapat mengambil keputusan, isilah pengetahuan jang masih lowong. 10) Tidak ada ketentuan batas umur untuk aktivitas tertentu.

3 Cleland, David I. dan King, William R., ***Systems Analysis and Project Management,*** New York: McGraw-Hill Book Company, 1968.
Para penulis buku ini menerangkan bahwa perobahan2 besar daripada faktor2 lingkungan (environment) pemerintahan dan kehidupan bebas (civilian) telah mempengaruhi baik perentjanaan strategis (strategic planning) maupun fungsi pelaksanaan dari management. Dalam strategic planning — memutuskan tentang apa jang akan dilakukan — harus memilih satu jang baik untuk organisasi dari sekian banjak alternatif dalam setiap situasi jang bersangkutan. Dalam proses pelaksanaannja harus mejakinkan bahwa tindakan implementasi jang efektif dilakukan sehingga keputusan jang telah diambil terlaksana dan tudjuan organisasi tertjapai.
Approach analistis modern tentang aspek strategic planning dari management banjak kali disebut systems analysis. Adapun dalam proses pelaksanaannja disebut project management (atau systems management, program management, atau product management).
Perhatian jang besar terhadap systems analysis dewasa ini disebabkan karena pengakuan akan peranan manager jang dualistis. Apapun tingkatnja, setiap manager menghadapi, baik tugas strategic decision making maupun pengorganisasian dan pengawasan pelaksanaan keputusan2. Mungkin jang satu lebih dominant daripada jang lain, namun pasti ke-dua2-nja ada.
Buku ini dimaksudkan untuk mengemukakan gagasan modern tentang systems analysis dan project management sedemikian rupa sehingga mendjadi djelas kesatuannja jang essensiil dan dapat

diterapkannja dalam berbagai lingkungan management industri dan pemerintahan. Bagian pertama — Basic Systems Concepts — memberikan dasar baik untuk phase planning maupun pelaksanaan management modern. Bagian kedua — Systems Analysis for Strategic Decisions — menguraikan strategic decisions dalam aspek planning daripada management dalam artinja sebagai proses decision making; tekanannja pada analisa tentang keputusan jang mempergunakan systems approach. Bagian ketiga — Project Management in Executing Decisions — memberikan gagasan tentang pelaksanaan keputusan sebagai suatu bagian pokok tanggung-djawab manager. Pengakuan bahwa nilai pikiran jang tepat pada systems analysis dapat gagal karena pelaksanaan jang tidak efektif merupakan basis pembahasan aspek2 ekonomis, sosial, politik dan kemanusiaan daripada project management.
Buku ini akan sangat berguna bagi mereka jang dalam kerdjanja setjara langsung berperanan dalam pengambilan keputusan atau project management. Cleland adalah Associate Professor Management, Institute Tehnologi Angkatan Udara dipangkalan udara Wright — Patterson, Ohio. Sedangkan William R. King adalah Associate Professor, Graduate School of Business, University of Pittsburgh

4. Cooper, Joseph D., *The Art of Decision Making,* Garden City, New York : Doubleday & Company, Inc., 1961.
Adalah merupakan suatu prinsip bahwa sukses dalam pengambilan keputusan lebih tergantung kepada keahlian tentang suatu approach jang sistimatis daripada kekuatan jang mudjidjat. Berdasarkan atas prinsip itu, maka buku ini dimaksudkan untuk menguraikan tjara2 bagi individu2 dan organisasi untuk menghasilkan keputusan jang baik setjara konsisten. Tanpa mengingkari pentingnja faktor kepribadian, penulis lebih menekankan kepada keahlian mengenai dua pengetahuan. Pertama ialah pengetahuan tentang berbagai kekuatan jang mempengaruhi keputusan, jaitu tekanan dan hambatan dari masa2 lalu dan sekarang, saling pengaruh-mempengaruhinja faktor2 lingkungan itu, dan tingkah-laku manusia dengan adanja keputusan itu. Kedua, pengetahuan tentang proses pentjapaian keputusan dan pengambilan tindakan, terutama tjara2 memadukan dan mengkoordinasikan sumber2 dan orang2.
Berdasarkan hal2 diatas, maka buku ini dibagi kedalam tiga bagian. Bagian pertama terutama bersangkutan dengan proses keputusan, tetapi djuga mentjakup suatu pengertian tentang kekuatan2 jang mempengaruhi keputusan. Dua hal ini pasti saling bersangkutan. Bagian kedua mengenai tjara2 pribadi jang harus dikuasai bila ingin mendjadi seorang pemimpin jang efektif dalam pengambilan keputusannja. Bagian ketiga berisi kumpulan soal2 jang agak mendalam jang umumnja merupakan pengembangan daripada soal2 dalam bagian pertama.
Cooper memulai pengalamannja dalam proses pengambilan keputusan pada th. 1948 ketika mendjadi sekretaris task force di Departemen Luar Negeri. Pengalamannja itu kemudian mendjadi bahan pokok desertasinja di School of Government and Public Administration, the American University, Washington, D.C. dengan djudul "Decision Making and the Action Process in the Department of State". Approach penulisan buku jang disadjikan ini telah digunakan dalam papernja jang disusun pada th. 1953 untuk American Telephone & Telegraph Corporation, dan kemudian th. 1957 untuk American Management Association.
Buku ini diperuntukkan bagi individu dan organisasi. Pertama individu jang ingin memperbaiki kemampuan mereka untuk memperoleh fakta2 dan memetjahkan masalah2, memperhitungkan sikap orang, merentjanakan dan menjelenggarakan sendiri dengan baik diskusi tentang pengambilan keputusan. Kedua, organisasi jang akan memperbaiki prosedur dan tatanan intern-nja agar dapat tertjipta faktor lingkungan (environment) jang baik guna pengambilan keputusan, untuk mejakinkan bahwa keputusan2 dipikir setjara tepat dan untuk mengurangi se-banjak2-nja resiko jang diakibatkan oleh kesalahan2 individu.

5. Folsom, Marion B., *Executive Decision Making, Observations and Experience in Business and Government,* Ne York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1962.
Marion B. Folsom adalah Direktur dan Penasehat Management Eastman Kodak Company, bekas Menteri Kesehatan, Pendidikan dan Kesedjahteraan, pernah mendjadi Pembantu Menteri Keuangan, anggauta panitya2 baik ditingkat lokal, negara bagian maupun pemerintah federal. Adapun bahan untuk buku ini adalah tiga tjeramahnja dihadapan para pengusaha dan tjendekiawan terkemuka dikampus Columbia. Isinja berupa uraian tentang pengambilan keputusan dalam suatu organisasi business, peranan unit2 staff dalam organisasi business, perumusan kebidjaksanaan dibadan eksekutif pemerintah federal, pengambilan keputusan dalam suatu departemen (kementerian), pengambilan keputusan dalam suatu panitya congress, masalah pembentukan staff dalam kegiatan pemerintah, dan perluasan scope tanggung-djawab pengusaha.

Dalam uraiannja itu penulis tidak hanja menjuguhkan beberapa gagasan umum tentang pengambilan keputusan, tetapi djuga memberikan pendjelasan tentang keperluan dan sarana2 untuk membedakan proses keputusan sesuai dengan kondisi jang berubah-ubah. Keperluan jang sama berlaku pula dibidang business.
Menurut penulis, dalam dunia jang ditandai dengan pertumbuhan2 dan perubahan2 jang serba tjepat, planning dan pengambilan keputusan merupakan pusat perhatian pemimpin organisasi. Pengembangan dan penggunaan tenaga2 staff jang baik setjara tepat dalam bidang perentjanaan dan pengambilan keputusan, baik dikalangan business maupun pemerintah, oleh penulis dipandang sebagai alasan pokok meningkatnja produktivitas perekonomian Amerika.
Pekerdjaan staff seperti forecasting pendjualan, budgeting, industrial relations, recruitment dan training pimpinan, marketing research, dll., tidak mungkin diserahkan kepada pimpinan operasionil atau berdasarkan penilaian setjara begitu sadja dari pimpinan organisasi.
Pemerintah, terutama pemerintah daerah, dapat meniru praktek dibusiness seperti tersebut diatas untuk adanja keputusan2 jang bidjaksana dan djelas. Kaum pengusaha dapat membantu pemerintah daerah dengan tjara, salah satunja, agar pekerdjaan staff siap dengan baik — mendjadi anggauta dewan2 penasehat, membeajai biro2 penelitian kotapradja, membudjuk anggauta perwakilan agar menjediakan tenaga staff bagi komite2 jang penting. Pembentukan task force sangat bermanfaat bagi korporasi2 untuk menelaah masalah2 jang penting. Sebagai orang luar jang segera turun tangan ini, dengan pandangannja jang objektif, task force seringkali dapat memberikan saran2 jang berharga. Pemerintah djuga dapat memetik manfaat dari pembentukan panitya2 jang anggauta2-nja berasal dari berbagai background, jang dapat membawa pandangan pandangan baru.

6. Keith-Lucas, Alan, *Decisions About People in Need, A Study of Administrative Responsiveness in Public Assistance,* Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1957.
Setiap hari sekian banjak keputusan administrasi dibuat, jang mempengaruhi hak, kesedjahteraan dan kehidupan se-hari2 daripada djutaan manusia jang seluruhnja atau sebagian tergantung kepada bantuan pemerintah. Umumnja keputusan2 ini dibuat oleh tenaga2 administrasi dalam suatu millieu jang mempunjai tjiri2 baru baik dalam prosedur maupun falsafah dasarnja. Dalam membuat keputusan untuk membantu masjarakat ini, pemerintah se-olah2 dihadapkan pada suatu dilema baru, jaitu antara memberi service dan mengontrol. Selandjutnja, tenaga2 administrasi ini kebanjakan terdiri dari sardjana jang setjara ilmiah ahli. Dalam hubungan dengan keahlian ilmiahnja ini umumnja mereka bebas dari kontrol masjarakat. Maka timbullah pertanjaan, seberapa djauh keputusan2 jang menjangkut kehidupan rakjat ini dapat dipertjajakan kepada mereka jang mempunjai keahlian dari segi ilmiahnja, tetapi tidak mempunjai loyalitas politis. Bila dalam hal bantuan kepada masjarakat ini, hak2 masjarakat sebagai warga-negara dan sebagai manusia diabaikan, maka program2 tersebut dapat membuka kesempatan adanja perobahan falsafah pemerintah.
Dalam hubungan dengan masalah diatas, menurut pendapat penulis, begitu ketjil perhatian sardjana teori politik atau mereka jang bersangkutan dengan implikasi administratif dalam bidang masjarakat ini, terhadap pertanjaan apakah landasan daripada keputusan2 jang dibuat oleh instansi jang mengurusi kesedjahteraan masjarakat itu. Keputusan dibidang kesedjahteraan masjarakat sangat penting, bukan hanja karena memberikan standard hidup jang lajak kepada penerimanja, mentjegah kelaparan, mendjamin kesehatan, mentjegah pelanggaran2, atau mentjapai tudjuan sosial lain2-nja, tetapi djuga harus mendjamin kehormatan serta hak2 sosial dan politik orang2 jang dalam kesulitan ini.
Pertimbangan dan kejakinan diatas telah mendorong Keith-Lucas menulis buku ini. Untuk itu bukunja dibagi dalam empat bagian. Pertama, tentang masalah dan pengaturannja, jang antara lain berisi uraian kearah teori responsiveness. Kedua, djawaban suatu profesi, jang memuat pembahasan tentang keinginan rakjat, kebenaran ilmu pengetahuan sebagai standard, tertib moral sebagai kriterion tindakan administratif. Ketiga, djawaban dalam praktek, memuat uraian tentang keputusan2 ditingkat negara bagian, dan pemerintahan lokal (county). Keempat, tentang prospek responsiveness administrasi.

7. Melman, Seymour, *Decision Making and Productivity,* New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958.

Masalah pokok dalam buku ini adalah politik produksi, jang dimaksudkan untuk menerangkan dan menganalisa masalah pengambilan keputusan dalam industri, sehingga lebih mudah dan lebih baik dapat dimengerti daripada apa jang mungkin dari berbagai analisa konvensionil. Tudjuan penulisan buku ini menundjukkan bahwa alternatif-2 penting dalam pengambilan keputusan dibidang industri benar-2 ada dan mempunjai pengaruh jang mudah dilihat dalam produktivitas. Tulisan ini djuga merupakan usaha untuk merumuskan beberapa kesempatan guna aselerasi pertumbuhan produktivitas.

Bagi penulis, meningkatnja produktivitas itu sendiri bukanlah merupakan tudjuan jang berarti. Produktivitas demi kesedjahteraan umatlah jang merupakan idaman. Oleh karena itu penulis menjarankan pentingnja mempertadjam penglihatan kita terhadap hubungan antara pengambilan keputusan dan produktivitas.

Berdasarkan pikiran-2 diatas, buku ini dibagi dalam empat bagian. Satu, Alternatif Metode guna Pertumbuhan Produktivitas, jang memuat uraian tentang pekerdja, management dan produktivitas, serta dua sistim keputusan dalam produksi. Dua, Pengambilan Keputusan oleh Serikat Buruh, berisi uraian tentang: organisasi buruh, evolusi collective bargaining, scope pengambilan keputusan oleh buruh, serta proses pengambilan keputusan oleh buruh. Tiga, Pengambilan Keputusan oleh Management, menguraikan: pengorganisasian management, kebidjaksanaan management, beaja, serta proses pengambilan keputusan oleh pimpinan. Empat, Pengaruh Pengambilan Keputusan oleh Buruh dan Pimpinan, a.l. menguraikan alternatif beaja buruh dan alat kelengkapan (machinery); mesin, organisasi dan produktivitas; alternatif kebidjaksanaan dari buruh dan management.

Penulis buku ini adalah Profesor dalam Industrial and Management Engeeneering, Columbia University.

8. Siagian, Sondang P., Dr. MPA, *Pola Pengambilan Keputusan,* stensil, kulit tjetak, tanpa nama kota, penerbit dan tahun penerbitan.

Menurut Dr. Siagian, pada hakekatnja pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan jang sistimatis terhadap hakekat suatu masalah, pengumpulan fakta-2 dan data, penentuan setjara matang dari alternatif-2 jang dihadapi dan mengambil tindakan jang dipandang tepat. Pengertian ini djelas menundjukkan beberapa hal. 1) Dalam proses pengambilan keputusan tidak ada hal jang terdjadi setjara kebetulan. 2) Pengambilan keputusan tidak boleh setjara sembrono, tetapi harus sistimatis. 3) Sebelum sesuatu masalah dapat dipetjahkan dengan baik, hakekatnja harus diketahui dengan djelas. 4) Pemetjahan masalah tidak dapat dilakukan melalui ilham atau mengarang, tetapi harus berdasarkan fakta jang dikumpulkan setjara sistimatis, terolah dengan baik dan tersimpan setjara teratur. 5) Keputusan jang baik adalah keputusan jang telah dipilih dengan matang-2 dari berbagai kemungkinan dan alternatif.

Demikian antara lain ditulis dalam bab Pendahuluannja. Uraian selandjutnja meliputi: prosedur dasar pengambilan keputusan — suatu problem solving approach, ketrampilan pribadi dalam pengambilan keputusan, tehnik peningkatan ketrampilan pengambilan keputusan bagi diri sendiri dan orang lain, dan pemetjahan masalah dalam rangka pengambilan keputusan.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XII NO. 8 PEBRUARI 1972

1. *Editorial* *1*

2. **Presiden R. I**
Sambutan Dalam Seminar Nasional Administrasi Dalam Pembangunan **3**

3. **Dr. Emil Salim**
Administrasi Negara Dan Pembangunan **5**

4. **Dr. Awaloedin**
Peranan Dan Pengembangan Administrasi Negara Di Indonesia **10**

5. **Drs. Soejoed Bin Wahjoe**
Administrasi Kantor **22**

6. **Imam Buchari**
Masalah² Kearsipan **25**

7. **Dr. Sondang P. Siagian**
Sistim Informasi Dan Pengambilan Keputusan **33**

8. **Drs. Joesoef Soejoed**
Beberapa Aspek Penertiban Perusahaan² Negara **41**

9. [illegible]
Pelaksanaan Kredit Investasi **47**

10. **R. Soehardi Prawironoto**
Masalah² Pengendalian Dalam Proses Administrasi Di Pertamina **58**

11. **Sajidiman Surjohadiprodjo**
Masalah K. I. S. Dalam Administrasi Negara **69**

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah Madjalah kedjuruan, bersifat teknis-ilmiah-praktis jang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru, research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration.
Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

Penerbit : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Terbit : Tiap Triwulan
Alamat Redaksi & Tata Usaha : Djalan Veteran 10, Djakarta
Telp. 49057 – 49058 pes. 305

Ditjetak : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Surat Izin Terbit : 0535 / Per. 2/SK / Dir. P.P. / SIT / 1971
Tgl. 6 Maret 1971

Surat Izin Tjetak : Laksus Pangkopkamtibda
No.Kep. 026 P.C. / III / 1971
Tgl. 18 Maret 1971

Harga etjeran : Rp.160,–

Administrasi Negara

TAHUN KE XII NO. 8 PEBRUARI 1972

Editorial

PENGEMBANGAN BAHASA ADMINISTRASI DALAM KOMUNIKASI RESMI

Baru-baru ini Konsersium Ilmu-ilmu Sosial Departemen Pendidikan dan Kebudajaan telah mengadakan suatu seminar Bahasa Indonesia di Puntjak. Dalam seminar tersebut telah dibatjakan berbagai matjam prasaran jang mewakili berbagai aliran pemakai Bahasa Indonesia didalam masjarakat. Fokus pembahasan dari pada seminar ialah berkisar pada edjaan baru Bahasa Indonesia.

Lembaga Administrasi Negara telah turut pula memberikan sumbangan pikiran dalam hal penggunaan Bahasa Indonesia terutama jang menjangkut masalah-2 Administrasi dalam Komunikasi Resmi. Dalam prasaran tersebut telah diusahakan untuk memberikan gambaran tentang berbagai masalah jang dewasa ini dihadapi dalam bidang Administrasi sepandjang menjangkut penggunaan Bahasa Indonesia dalam komunikasi resmi.

Dari berbagai diskusi jang kemudian diadakan memang terlihat bahwa perkembangan Bahasa Indonesia dewasa ini perlu mendapat perhatian jang serious dari semua fihak. Masalah-masalah jang dihadapi tidak hanja berkisar pada edjaan baru, akan tetapi djuga menjangkut hal-hal lain. Misalnja, adanja kebiasaan dewasa ini untuk menjingkat kata-kata sehingga singkatan-singkatan tersebut sering mendjadi membingungkan. Ketjenderungan lain ialah kebiasaan untuk mempergunakan kata-kata asing, baik jang sudah masuk dalam perbendaharaan Bahasa Indonesia maupun jang belum. Masalahnja mendjadi lebih rumit apabila kata-kata asing tersebut dipindjam dari suatu Bahasa Asing jang sudah " mati ".

Chususnja dalam bidang Administrasi Negara, persoalan penggunaan Bahasa Indonesia mendjadi persoalan jang perlu dipikirkan pemetjahannja ialah belum adanja keseragaman nomenclatur dan titelatur jang menundjukkan nama sesuatu unit dan / atau nama djabatan para pedjabat didalam pemerintahan. Sebab jang lain ialah oleh karena pedoman tentang tehnik surat-menjurat belum ada hingga saat ini. Masih banjak tjontoh-tjontoh permasalaahan jang dapat dikemukakan. Jang djelas ialah bahwa tanpa pembinaan bahasa Administrasi jang baik, komunikasi resmi didalam pemerintahan sendiri, maupun komunikasi antara pemerintah dan masjarakat dapat terganggu djalannja.

Implikasi jang lebih luas daripada kurang terbinanja bahasa Administrasi jang baik — daripada hanja sekedar kurang effektifnja komunikasi — ialah penjempurnaan dan pembaharuan administrasi akan mendjadi terhalang pula.

Rentjana, programma kerdja, projek-projek dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan pembaharuan administrasi memerlukan kesatuan bahasa agar supaja ide baru, innovasi baru, tehnik kerdja baru dan prosedure kerdja baru dalam disebarluaskan dengan tjepat tanpa menimbulkan kebingungan bagi pelaksananja. Disamping itu dengan pengembangan bahasa Administrasi jang baik, berbagai interpretasi tentang sesuatu kata dan / atau istilah dapat dihilangkan, atau paling sedikit dikurangi.

Singkatnja, pembinaan bahasa administrasi dalam komunikasi resmi merupakan bagian jang integral daripada pembaharuan administrasi dinegara kita.

SAMBUTAN PRESIDEN PADA PEMBUKAAN SEMINAR NASIONAL TENTANG PERANAN ADMINISTRASI DALAM AKSELERASI PEMBANGUNAN PADA TANGGAL 6 DESEMBER 1971 DI DJAKARTA

Saudara - saudara,

Saja sangat menghargai dan menaruh perhatian terhadap diselenggarakannja seminar ini.

Peranan administrasi dalam pembangunan sangat besar; malahan pada tingkat tertentu akan mempengaruhi berhasil atau gagalnja pelaksanaan pembangunan.

Tjita-tjita untuk mewudjudkan masjarakat adil dan makmur berdasarkan Pantja Sila tidak akan terwudjud tanpa pembangunan. Pembangunan dapat berdjalan apabila disusun rentjana pembangunan jang realistis; dan rentjana pembangunan ini harus dituangkan lagi dalam program operasionil. Untuk melaksanakan program ini diperlukan administrasi negara jang mampu.

Tatkala kita mulai melaksanakan REPELITA jang pertama hampir 3 tahun jang lampau, kita diwarisi oleh administrasi negara jang rapuh. Tidak perlu saja djelaskan lagi bagaimana keadaan administrasi negara kita waktu itu. Keharusan melaksanakan pembangunan adalah sangat mendesak; dan tidak mungkin ditunda-tunda lagi hanja karena menunggu kuatnja administrasi negara. Sebab itu, pembangunan administrasi negara kita letakkan dalam kerangka keseluruhan pembangunan itu sendiri. Disini administrasi negara memikul beban ganda jang tjukup berat. Disatu fihak, ia harus mampu mendjadi pelaksana dan penggerak pembangunan; dan dilain fihak ia masih harus membangun dirinja.

Bagi bangsa-bangsa jang sedang membangun, seperti djuga halnja Bangsa Indonesia, banjak faktor-faktor pembatas jang dihadapi; jang membawa akibat terbatasnja pula ruang lingkup dan sasaran pembangunan. Dari sekian banjak faktor pembatas itu seperti misalnja terbatasnja biaja, masjarakat jang belum ber-orientasi kepada pembangunan dan sebagainja —— maka administrasi negara jang lemah merupakan hambatan jang besar. Hal ini umumnja kurang kita sadari.

Saja mengharapkan dengan adanja seminar ini perhatian dan usaha kita dalam memperbaiki administrasi di Indonesia akan bertambah besar. Dimasa depan kita harus memiliki administrasi negara jang tidak hanja mampu melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintahan, melainkan djuga mampu melaksanakan tugas-tugas pembangunan. Tugas itu djelas bertambah berat dimasa depan. Sebab, kita djuga bukan hanja harus mensukseskan pelaksanaan REPELITA jang sekarang, malahan kita harus mempertjepat djalannja pembangunan ini.

Saja harapkan agar seminar ini dapat memberikan djawaban-djawaban jang konkrit terhadap masalah-masalah pembangunan administrasi jang kita hadapi. Untuk itu keadaan dan faktor-faktor pembatas jang ada hendaknja benar-benar diketahui dan dinilai dengan tepat, Saja djuga mengharapkan agar seminar ini lebih menaruh perhatian pada kebutuhan-kebutuhan kita jang paling mendesak dalam pembangunan administrasi dihubungkan dengan prioritas-prioritas dan sasaran pembangunan dewasa ini. Dengan demikian, hasil-hasil seminar ini akan mempunjai arti prak-

tis; bukan hanja berupa rumusan-rumusan jang barangkali setjara konsepsionil baik, tetapi djuga operasionil tjukup realistis.

Demikian sambutan singkat dan harapan jang ingin saja sampaikan pada seminar ini.

DJAKARTA, 6 Desember 1971

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

SOEHARTO
Djenderal T.N.I.

ADMINISTRASI NEGARA DAN PEMBANGUNAN

Sambutan Dr Emil Salim,
Menteri Negara Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara

Indonesia dewasa ini terlibat dalam usaha pembangunan jang bertudjuan membina masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantja Sila. Tudjuan ini tidaklah dapat ditjapai dalam satu atau dua Repelita. Ia memerlukan ichtiar pembangunan jang terus-menerus dalam rangkaian Repelita-Repelita jang berlangsung dalam djangka waktu jang tjukup lama.

Didalam usaha pembangunan ini maka aparatur Negara umumnja dan administrasi Negara chususnja memegang peranan jang strategis, oleh karena ia memiliki hak dan kewadjiban mendjalankan fungsi mengatur dan fungsi membangun dalam masjarakat.

Fungsi mengatur tersimpul a.l. dalam hak dan kewadjiban aparatur Negara untuk mengeluarkan peraturan dan mendjalankan kebidjaksanaan2. Sedangkan fungsi membangun tersimpul a.l. dalam hak dan kewadjiban aparatur Negara seperti perbankan, perusahaan milik Negara, aparat Pemerintahan, dll. untuk melakukan investasi. Kedua-dua fungsi ini sangat mempengaruhi ladju-lambannja proses pembangunan.

1. DEMOKRASI DAN PERBAIKAN APARATUR

Oleh karena itu adalah sangat penting apabila proses pembangunan disertai dengan usaha perbaikan aparatur Negara. Akan tetapi perlu disadari bahwa perbaikan aparatur Negara bukanlah sekedar perobahan unsur2 departemen, perbaikan gadji pegawai Negeri, ataupun perobahan struktur Pemerintahan. Betapapun pentingnja perobahan-perobahan dibidang-bidang ini, kiranja perlu diingat bahwa aparatur dan administrasi Negara merupakan pentjerminan dari sistim kehidupan politik jang berlaku dalam suatu Negara.

Pola administrasi dalam Negara jang menganut faham Liberal akan berbeda dengan pola administrasi dalam Negara jang berfaham Etatism (serba Negara). Indonesia pernah alami kedua-dua sistim kehidupan politik ini, jang tertjermin pula dalam matjam2nja pola administrasi negara jang kita alami selama ini.

Kenjataan menundjukkan bahwa kedua-dua sistim kehidupan politik, baik Liberalisme maupun Etatisme, tidak berhasil menampilkan pola administrasi dan aparatur Negara jang mampu mendorong proses pembangunan.

Bahkan mendjadi sebab dari ketegangan dan kemorosotan kehidupan ekonomi bangsa dan Negara kita, sehingga tidaklah mengherankan apabila salah satu langkah pertama jang diambil oleh MPRS, sebagaimana tertjermin dalam Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966, untuk mentjegah kemerosotan jang lebih parah adalah untuk merombak landasan haluan kebidjaksanaan ekonomi dan pembangunan, dan menolak setjara spesifik sistim Liberalism dan Etatism dan menegakkan demokrasi ekonomi sebagai pentjerminan falsafah Pantjasila dalam pembangunan ekonomi.

Demokrasi ekonomi, sebagaimana halnja demokrasi politik, mengandung makna penjertaan masjarakat dalam kegiatan pembangunan. Ini berarti bahwa penjertaan masjarakat dalam pembangunan perlu dimungkinkan dalam pola aparatur dan administrasi Negara. Penjertaan masjarakat tidak sadja selaku objek akan tetapi djuga selaku subjek pembangunan.

Selaku objek pembangunan maka masjarakat mendjadi sasaran dari usaha perobahan. Perobahan dari masjarakat jang berat sebelah agraris kearah masjarakat jang memiliki keseimbangan usaha. Perobahan dari masjarakat jang rendah tingkat pendidikannja dan kesehatannja, mendjadi masjarakat jang tinggi tingkat pendidikan dan kesehatannja. Ringkasnja perobahan dari masjarakat jang terkebelakang tingkat kehidupan ekonominja mendjadi masjarakat jang memiliki tingkat kehidupan ekonomi jang lebih lajak, lebih bermartabat sebagai pendjelmaan dari tjita2 masjarakat adil dan makmur.

Tudjuan perobahan ini tidaklah diichtiarkan setjara sefihak dari penguasa terhadap masjarakat. Baiknja tudjuan ini bukanlah mendjadi alasan untuk menghalalkan segala tjara pentjapaiannja. Djustru oleh karena pentjapaian tudjuan ini memakan waktu maka sangatlah penting agar proses pentjapaiannja sekaligus djuga memperkuat tjiri2 jang terkandung dalam tudjuan itu sendiri.

Ini berarti bahwa dalam mengedjar masjarakat jang demokratis kita tempuh tjara2 jang demokratis pula. Dalam mengedjar masjarakat jang adil dan makmur, kita tempuh tjara2 jang mengagungkan azas keadilan dan kemakmuran. Implikasi dari hal ini adalah bahwa masjarakat djuga mendjadi subjek dalam pembangunan. Ia mendjadi subjek dalam pembangunan politik berkat adanja saluran lembaga2 perwakilan hasil pilihan umum. Dan ia mendjadi subjek dalam pembangunan ekonomi berkat dimungkinkannja pertumbuhan satuan2 ekonomi swasta.

Pola aparatur dan administrasi Negara harus mentjerminkan falsafah demokrasi ini. Perbedaan pokok dengan falsafah dinegara Liberal adalah bahwa aparat Negara aktif memberikan bimbingan dan pengarahan pada proses pertumbuhan masjarakat, menurut tahap2 pembangunan sebagaimana tertjermin dalam rentjana2 Pembangunan Lima Tahun.

Pola aparatur dan administrasi Negara harus mentjerminkan falsafat demokrasi ini, sehingga kebebasan jang sehat diberikan bagi satuan2 ekonomi swasta untuk berkembang sepenuhnja. Tetapi berbeda dengan halnja dinegara - negara Liberal, maka kebebasan ini berlangsung dalam rangka tahap2 pembangunan sebagaimana tertjermin dalam Rentjana2 Pembangunan Lima Tahun.

2. KETERBATASAN DANA & KEPRIHATINAN

Tahap2 pembangunan sebagaimana ditjerminkan dalam Repelita2 perlu diadakan mengingat bahwa matjam dan besarnja kebutuhan kita djauh melebihi kemampuan dan sumber2 kekajaan jang effektif tersedia.

Menurut kebutuhan kita, maka dewasa ini sudah segera diperlukan puluh — bahkan ratus-ribuan satuan industri2 untuk menampung pengangguran dan meningkatkan tingkat hidup masjarakat kita setjepatnja. Menurut kebutuhan kita, maka dewasa ini diperlukan dana pembangunan untuk memenuhi setjara kiprah simultan segala keperluan pendidikan, kesehatan, perumahan rakjat, pembangunan prasarana, pertanian, industri, dll.

Tahap2 pembangunan jang dituangkan dalam Repelita diperlukan untuk menanamkan unsur realitas dalam dunia keinginan kita. Tahap2 pembangunan mengandung faktor2 pembatasan terhadap apa jang dapat dipenuhi menurut kemampuan dana dan ketjakapan kita.

Apabila kita periksa kemampuan dana dan persediaan skills masjarakat kita maka satu hal segera menondjol jaitu bahwa Indonesia adalah negara miskin dengan

pendapatan per djiwa sekitar US$ 100 setahun. Suatu tingkat pendapatan jang tergolong rendah dibenua ini.

Terbatasnja dana dan pendapatan ini mendorong keperluan untuk membangun menurut skala prioritas. Kita tidak dapat mengedjar semua sekali-gus. Sebaliknja dana jang terbatas harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan satu demi satu, tahap demi tahap.

Kita tidak boleh berillusi untuk mengira dapat melompat tjepat dalam satu-dua dasawarsa. Sebaliknja kita tidak perlu tjemas mengira bahwa kita akan senantiasa terdjirat dalam lumpur kemelaratan dan kemiskinan. Jang pasti adalah kita membina landasan jang mampu membawa kita ketingkat masjarakat jang adil dan makmur kelak. Dalam proses pembinaan landasan ini keadaan hari esok akan dapat lebih baik dari hari ini. Tjepat tidaknja proses ini bergantung sangat pada penghajatan keprihatinan pembangunan dalam dada tiap2 diri kita.

Keterbatasan dana dan skills mendorong keperluan untuk mengadakan pembagian kerdja jang seoptimal mungkin antara sektor Negara dan sektor swasta. Apa jang menarik untuk digarap oleh swasta tak perlu dikerdjakan oleh Pemerintah dan dapat dipasrahkan pada daja-tjipta masjarakat sendiri.

Hal ini berarti bahwa perbaikan aparatur dan administrasi Negara harus bertudjuan kearah perangsangan maksimal dari kegiatan usaha swasta. Dana jang sudah terbatas lebih baik digunakan Pemerintah untuk bidang2 usaha jang djarang atau tidak digarap oleh Swasta.

Tidaklah mengherankan apabila Ketetapan No. XXIII/MPRS/1966 mendesakkan keharusan untuk melakukan proses de-birokratisasi atau de-etatism. Kebutuhan untuk proses de-birokratisasi semakin riil, bila diingat bahwa biaja anggaran jang diperlukan untuk membiajai aparatur Negara selama satu tahun, sebagaimana tersimpul dalam djumlah anggaran routine adalah untuk '71/72 sekitar Rp. 300 miljar atau hampir sama dengan djumlah kumulatif investasi modal nasional dalam komitmen baru selama tiga tahun.

3 STRATEGI PERBAIKAN APARATUR

Sedjak tahun 1966 jang lalu telah berlangsung proses perbaikan dan penjempurnaan aparatur dan administrasi Negara kita. Dibandingkan dengan masa pra 1966 djelaslah bahwa keadaan aparatur dan administrasi Negara djauh lebih madju sekarang ini. Namun dibandingkan dengan apa jang masih akan kita hadapi, djelaslah pula bahwa masih banjak perbaikan harus kita lakukan dalam aparatur dan administrasi Negara kita.

Dalam usaha perbaikan jang mau diselenggarakan ataupun direntjanakan ada baiknja untuk dipegang sebagai landasan keharusan untuk membina azas demokrasi dan pengembangan masjarakat djuga sebagai subjek pembangunan dalam tahap2 pembangunan sesuai dengan rangkaian Repelita2.

Hal ini membawa implikasi bahwa perbaikan aparatur dan administrasi Negara berlangsung kearah proses de-birokratisasi atau de-etatism. Pola "administrasi otoriter" jang merupakan tjiri dari masa Etatism dibagian pertama tahun enam puluhan perlu dirombak kedjurusan "administrasi pembangunan" dengan tjiri pokok perangsangan seoptimal mungkin dari daja usaha masjarakat.

Perobahan tjiri idiil administrasi ini mengandung pula perobahan orientasi dalam sikap kelakuan pelaksana administrasi, jakni dari sikap otoriter memerintah mendjadi sikap demokratis mengabdi masjarakat.

Perobahan tjiri idiil administrasi Negara ini perlu ditundjang dengan penjempurnaan struktur institusionil.

Dalam hubungan ini sejogjanja kita bertolak dari perkiraan tugas pekerdjaan jang diperlukan untuk mentjapai sasaran2 Repelita kedua. Dengan memperhitungkan proses de-birokratisasi, maka bertolak dari hal ini jang dilengkapi dengan pengetahuan mengenai kemampuan absorbsi aparat dan pelaksana, agaknja dapat diperkirakan kebutuhan struktur administrasi jang mentjakupi hubungan kerdja, deliniasi wewenang dan tanggung djawab, echelonering, penjempurnaan unit O & M dll.

Unsur fleksibilitas dan kesederhanaan adalah penting untuk diperhatikan dalam mengembangkan segi institusionil ini. Untuk memungkinkan perentjanaan ini setjara matang maka penelaahan bagian2 strategis dari aparatur negara mendjadi sangat penting.

Sungguhpun setjara strukturil aparatur Negara sudah tersusun rapi, namun effektifitas dari aparat terletak pada unsur personil jang mengisinja. Oleh karena itu maka perentjanaan personalia menurut formasi jang rasionil mendjadi urgen.

Dewasa ini Indonesia menderita komposisi personalia jang terlalu berat dibawah. Lebih dari 50% berada pada skala gadji golongan I, sedangkan kurang dari 1% terdapat dalam golongan IV.

Hal ini mengakibatkan bahwa kwalitas administrasi setjara keseluruhan menderita pengaruh jang negatif. Dalam Repelita kedua nanti adalah penting bahwa komposisi pegawai Negara kita mengalami perobahan jang mendjurus kearah bentuk trapezium, dengan penglebaran ditingkat golongan III dan IV.

Djumlah pegawai jang bekerdja dibadan-badan Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, angkatan bersendjata dan perusahaan milik Negara terlalu besar djika dibandingkan dengan kemampuan Pemerintah menghimpun dana penerimaan untuk membiajainja baik setjara langsung maupun setjara tidak langsung. Oleh karena itu perlulah kita bersikap hati2 dalam usaha memperbanjak djumlah pegawai jang mau dibebankan atas biaja Negara. Lebih kurang 52% dari penerimaan rutin Negara dewasa ini terpakai untuk pembiajaan pegawai. Sisanja diperlukan untuk membiajai pengeluaran belandja barang, hutang2 dan biaja pembangunan.

Fakta ini sekaligus mentjerminkan betapa sulitnja usaha untuk memperbaiki gadji pegawai negeri setjara tjepat dan substansiil. Suatu kenaikan penerimaan Negara pertama-tama harus dimanfaatkan untuk mengamankan keperluan biaja pembangunan terlebih dahulu. Baru kemudian gadji pegawai dapat dipertimbangkan.

Oleh karena itu adalah penting untuk menjadari bahwa perbaikan gadji setjara substansiil memerlukan waktu, dan kita tidak boleh berillusi bahwa perbaikan gadji akan segera memenuhi kebutuhan kita.

Jang penting sekarang ini adalah agar mulai dirintis djalan kearah perbaikan struktur gadji, sehingga lambat laun kita memiliki struktur gadji jang bisa mendjadi alat peningkatan effisiensi jang effektif, dan mendjadi unsur pokok dalam usaha pembinaan sistim balas djasa sesuai dengan prestasi kerdja (merit system). Dan ditinggalkanlah sistim gadji sekarang jang dipengaruhi terutama oleh besarnja keluarga dan bukan besarnja prestasi.

Tak kurang pentingnja dalam ichtiar pembinaan pegawai adalah adanja prospek bagi pegawai untuk madju. Merit system jang dilengkapi pula dengan sistim pendidikan pegawai akan dapat membantu pegawai dalam membina kariernja. Sehingga penggarapan jang serius dari management personalia berikut latihan dan pendidikan menduduki tempat jang urgen.

Disamping perbaikan dibidang personalia adalah penting pula perbaikan dibidang kerangka peraturan, hukum dan undang2. Peranan administrasi Negara sebagai fungsi pengatur mendesakkan kebutuhan akan kerangka peraturan, hukum dan undang-undang jang merangsang pembangunan. Ada pertanda bahwa ketjepatan pembangunan mulai dibatasi oleh ruang lingkup peraturan2, hukum dan undang2 jang belum berkesempatan untuk tumbuh mengikuti zaman. Suatu perentjanaan pembangunan hukum dewasa ini mulai digarap dan diduga akan serta memberi pengaruhnja pada pembangunan nanti.

Achirnja adalah bidang aparatur daerah sebagai unsur penggerak dari pembangunan di-daerah2. Keserasian usaha pembangunan didaerah dengan usaha pembangunan nasional memerlukan kerangka institusionil jang merangsang proses pembangunan itu sendiri. Dan ini perlu dibina dengan memperhitungkan kenjataan bahwa masalah pokok dibanjak daerah adalah bahwa kemampuan menggali sumber pembiajaan terbatas dibandingkan dengan kebutuhan pembangunan daerah.

4. ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN

Wilajah persoalan perbaikan administrasi negara djauh lebih luas dan rumit daripada apa jang disinggung. Saja tidak bermaksud untuk mengungkapkan semua wilajah permasalahan setjara lengkap.

Jang penting adalah untuk menemukan wilajah2 permasalahan jang strategis dan perlu ditanggapi dalam masa lima-sepuluh tahun ini. Sesuai dengan kebutuhan masa kini, maka wilajah permasalahan administrasi jang relevan bagi pembangunan menjangkut bidang2 idiil administrasi bidang strukturil institusionil, bidang personil, bidang ruang lingkup peraturan dan bidang administrasi daerah.

Bukanlah maksud uraian ini untuk memberikan djawaban atas setiap soal dalam wilajah permasalahan ini. Harapan saja hanjalah agar pengenalan jang tepat dari masalah aparatur dan administrasi Negara dapat merupakan langkah jang berarti kearah pemetjahannja dan merangsang seminar ini mentjapai maksudnja untuk menggali djawaban bagi penetrapan administrasi Negara kita setjara lebih effektif dalam pembangunan.

Djakarta, 6 Desember 1971

PERANAN DAN PENGEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA

Oleh : DR. Awaloedin

I. PENDAHULUAN

Dalam tahun ke-3 dari pelaksanaan PELITA dewasa ini, semua kita kiranja telah lebih memaklumi *pentingnja arti dan peranan administrasi dan management, terutama pada aparatur pemerintahan negara.* Kebanjakan orang merasa belum puas dengan keadaan dan tjara bekerdja aparatur pemerintahan dan ekonomi negara dewasa ini, bahkan sering pula dikatakan bahwa aparatur pemerintahan inefficient, tidak effectief, terdapat mismanagement, korupsi, tidak "the right man in the right place", dsb., walaupun pengertian2 istilah ini sering diberi makna jang ber-beda2 pula.

Banjak dari kita kurang sabar melihat kelambatan usaha2 penjempurnaan jang sedang dilakukan pemerintah, karena menjangka bahwa penjempurnaan aparatur pemerintahan dan ekonomi negara dapat ditjapai dalam 2 @ 3 tahun.

Jang penting dari gedjala2 ini, adalah telah *disadarinja* oleh bangsa Indonesia akan *peranan administrasi negara dalam kehidupannja,* karena dimasa lampau *arti dan peranan administrasi dan management* seolah-olah tidak dimengerti sama sekali, atau sekurang-kurangnja dianggap sebagai hal jang aneh.

Karena sikap dan tidak adanja pengertian pemimpin2 dimasa lampau akan peranan administrasi negara, telah terdjadi "chaos" diseluruh bidang, baik politik, sosial maupun ekonomi, jang sekarang ini diwarisi oleh kita sekalian.

Adalah merupakan tugas dari seluruh slagorde Orde Baru untuk mengadakan perbaikan dan penjempurnaan setjara totaal atas segala kebobrokan jang diwarisi itu.

Agar mampu memperbaiki dan mengadakan penjempurnaan, haruslah *pertama-tama diketahui dan diakui apa jang kurang baik, mampu mengadakan diagnose jang tepat agar didapat pada therapie dan prognose jang tepat.*

Dalam hubungan inilah, saja berusaha mengarahkan uraian ini.

II. ADMINISTRASI DAN MANAGEMENT

Walaupun praktek2 dan masalah2 administrasi dan management telah ada semendjak manusia mulai hidup berorganisasi, penelitian setjara systematis dan ilmiah, baru dimulai semendjak awal abad ke-20 ini, terutama sekali setelah Perang Dunia ke II.

(a) Pada permulaan abad ini dua orang pelopor : Frederick W. Taylor dan Henri Fayol telah memulai penelitiannja dan membuat mereka ini mendjadi "bapak" dari *"The Management Process School",* jang sering pula dikatakan sebagai "Traditional atau Universalist school". Mereka inilah jang melopori pengarang-pengarang jang membahas administrasi atau management dari segi *process* atau *fungsi-fungsi* dari si manager, serta *prinsip-prinsip* management, jang dianggap berlaku universil itu.

Kita ingat pada Luther Gulick dengan POSDCORB nja, Harold Koontz dan Cyrill O'Donnell dengan Planning, Organizing, Staffing, Direction, and

Controlnja, dan banjak lagi jang mengapproach theori administrasi dan management, sebagai *"process of getting things done by people who operate in organized group".*

(b) Kemudian kita mengenal *"The Empirical School"*, seperti Ernest Dale dengan ***analyse dari cases*** serta ***comparative approach*** mereka.
Mereka ini berkejakinan bahwa bila kita menganalisa pengalaman2 dari manager-manager jang sukses atau kesalahan2 jang telah diperbuat dalam management, maka kita akan dapat peladjaran2 jang berharga mengenai technik2 management jang effektif

(c) Selandjutnja kita melihat pula muntjulnja tokoh2 administrasi dan management jang lebih memperhatikan *unsur manusia. "The Human Behavior School* atau *The Human Relation School"*, karena administrasi atau management menjangkut *"getting things done with and through people"*. Soal2 leadership banjak dibahas oleh kelompok ini, dan ilmu psychologie (individual and social), ethnology dan sebagainja k digu disini.

(d) Selandjutnja ada lagi apa jang dinamakan *The Social System School*, dengan dipeloporinja Chester I. Barnard jang terkenal itu, jang melihat management sebagai suatu social system, jaitu system of cultural interrelationships.

(e) Kemudian timbul pula *The Decision Theory School*, dan achirnja

(f) The Mathematical School.

Memang beraneka ragam approach telah diambil oleh berbagai sardjana terhadap administrasi dan management sehingga tidak dapat tidak timbul pula *Semantic cofusion*, bahkan kekaburan dalam maksud dan tudjuan theori administrasi dan management.

Semua hal ini dapat dilihat antara lain dalam buku jang di-edit oleh Harold Koontz *"Toward a Unified Theory of Management"*, jang mengumpulkan hasil Symposium dari beraneka ragam tokoh2 terkenal dalam theori dan praktek administrasi dan management di Amerika Serikat (pada tahun 1962). Sekarang telah lebih disadari bahwa walaupun approaches jang berbeda-beda itu, ilmu administrasi dan management memang harus memanfaatkan tjabang2 ilmu pengetahuan lain, sehingga ilmu administrasi management itu mendjadi *suatu ilmu* jang interdisciplinary. Tudjuan jang pokok ialah, bagaimana dapat membina dan meningkatkan kemampuan si manager.

— to get things done through and with people in formally organized group.

— to create an invironment in which people can perform as individuals and yet cooperate toward attainment of group goals.

— to remove blocks to such performance, a way of optimizing efficiency in reaching goals.

Dalam uraian singkat ini, saja *tidak akan membeda-bedakan penggunaan istilah administrasi dan management* dan akan menggunakannja silih berganti, walaupun ia sering diartikan lain2 oleh berbagai sardjana dan pengarang. Demikian pula mengenai perbedaan2 antara *"public administration", "business administration", "industrial management", "university administration"*, dsb. Saja berkejakinan, bahwa perbedaan-perbedaannja lebih banjak terletak pada *substantive areanja sendiri2*, sebab dibidang pemerintah (public), banjak pula terdapat perbedaan antar administrasi suatu Departemen besar dengan suatu administrasi ketjamatan, walaupun sama pemerintahan.

Oleh karena itu baiklah disini kita tidak memperdekatkan perbedaan public dan business administration, karena perbedaan inipun dikalangan sardjana telah men-

djadi berkurang, karena perhatian mulai lebih diarahkan pada *complex organization,* apakah ia public atau business (private).

Memang, persoalan management dari suatu departemen pemerintahan, rumah sakit, universitas, perusahaan2 industri, dagang atau perbankan jang besar2 banjak persamaannja, disamping perbedaan2nja jang chusus, jang terutama karena *tudjuan* dan *environment* jang berbeda-beda pula. Tjontoh perbedaan2 ini antara lain, adalah orientasi terhadap risk-taking; impact dari profit making dalam penentuan kebidjaksanaan dan pengambilan keputusan; hubungan perburuhan dsb.

Di negara2 jang sedang berkembang, pengertian terhadap *persamaan2* antara " public " dan " private " organization jang complex, perlu mendapat perhatian disamping perbedaan2nja demi untuk mendidik dan membina tenaga manager, atau administrator jang sangat dibutuhkan di-negara2 tersebut. Lagi pula dengan banjaknja *perusahaan2 negara,* jaitu perusahaan2 jang dimiliki seluruhnja atau sebahagian oleh negara, hal ini perlu djadi perhatian.

Mengenai pendidikan dan pembinaan manager atau administrator dinegara jang sedang berkembang umumnja dan Indonesia chususnja pada achir uraian ini akan disinggung agak lengkap, karena bagi *seorang administrator atau manager umumnja dan terutama dinegara jang sedang berkembang,* jang penting adalah applikasi dari theori dalam praktek.

III. MASALAH-MASALAH DARI NEGARA-NEGARA JANG SEDANG BERKEMBANG

Dalam konperensi di Tokyo bulan jang lalu, saja memberikan prasaran tentang *"Population Growth in Asia and its impact in the Process of Development".* Pada permulaan prasaran2 itu saja mengemukakan perbedaan GNP per capita antara negara2 Eropah dalam hubungan dengan penduduknja.

Norwegia jang hanja mempunjai empat djuta penduduk, GNP per capitanja setahun adalah $ 2.200,– ;

Belgia dengan 9,5 djuta penduduk, $ 2.050,– setahun ;

Negeri Belanda 13 djuta penduduk, $ 1.810,-- ;

Djerman Barat, 60 djuta penduduk, $ 2.030,-- dsb.

Pada umumnja negara2 Eropah Barat, Amerika Serikat, Canada, Australia & New Zealand ditambah dengan Djepang, satu2nja negara di Asia, merupakan negara2 jang sudah madju dibidang ekonomi, dengan penduduk ± sepertiga dari seluruh penduduk dunia.
Sedangkan duapertiga dari penduduk dunia masih hidup dalam keterbelakangan dan kemiskinan.

Pertambahan penduduk di-negara2 madju tersebut, adalah diantara 0,1 - 1%, sedangkan dinegara jang miskin 2 sampai 4%.

Karena penambahan penduduk jang pesat dan berbagai sebab2 lain, maka masalah pokok jang dihadapi dunia dewasa ini, adalah the ever wideninggap antara negara2 jang sudah madju dan negara2 jang sedang berkembang. Beberapa waktu jang lalu, Bank Dunia membentuk *Commision on International Development,* terdiri dari beberapa tokoh dunia dan diketuai oleh Lester B. Pearson, bekas Perdana Menteri Canada, jang bertugas untuk menilai kemadjuan jang ditjapai negara2 jang sedang berkembang selama 20 tahun terachir ini.

Dinjatakan oleh Komisi tersebut bahwa djumlah negara2 jang sedang berkembang lebih dari 100 buah, dan *perbedaan* antara negara2 tersebut banjak sekali, sehingga sukar untuk membahasnja sebagai satu " kelompok ". Akan tetapi dari beberapa kemadjuan2 jang telah ditjapai negara2 ini dinjatakan : "What is perhaps most important is that much has been learned about *how to manage developing economy* and what it takes to bring about economy growth ".

Saja tidak akan menguraikan setjara pandjang lebar tentang apa jang sering disebut sebagai "general characteristics" dari developing countries, seperti *GNP per capita, ketjepatan pertambahan penduduk, keadaan pendidikan2, kesehatan, keadaan underemployment & unemployment, etc.*

Beberapa sardjana berpendapat bahwa jang menjebabkan gap jang besar antara negara jang sudah madju dengan negara jang sedang berkembang, sebenarnja adalah *technological gap.*
Menurut saja, seperti jang pernah saja njatakan pada satu konperensi di Palermo, Sicilia tahun 1970, *sebab utama dari adanja gap antara negara2 jang madju dan negara2 jang sedang berkembang,* bukanlah technological gap, tapi *management gap,* sedangkan technological gap itu sendiri adalah disebabkan karena adanja management gap itu.

Sebenarnja PBB dan tokoh2 dunia sudah banjak jang menjatakan tentang peran administrasi dan management untuk pembangunan terutama sekali *public administration,* antara lain :

a. para *expert PBB* pada tahun 1961 menjatakan :
" .... that administrative improvement is the sine *gus non* in the implementation of programmes of national development ".

b. *J.K. Galbraith* (Ec. Dev. in Perspective).
" It is idle to imagine that good development plans can be created or carried out without a good government to do it. Given no competent organs of public administration it is hard to develop any ".

c. Hugh L. Keenley, Director General of UN Tech. Ass. Adm. pada tahun 1952 telah menjatakan :
" .... of all the characteristics of national under development administrative adequacy is the most prevalent, the most difficult to overcome, and the least likely to be recognised, or if recognised to be admitted by governmental authorities concerned ".

Tentunja kita tidak boleh melupakan, bahwa dalam pembangunan, walaupun aksentuasinja diletakkan pada pembangunan ekonomi, selalu terdapat *hubungan jang erat sekali bahkan saling mempengaruhi antara usaha2 di-bidang2 politik, sosial, administrasi dan ekonomi itu sendiri.* Dan pembangunan jang menjeluruh, pada hakekatnja ingin mentjapai perbaikan dan kemadjuan2 disemua bidang2 tersebut.

Di-negara2 jang sedang berkembang terlepas dari system politik dan pemerintahannja — pada umumnja *peran pemerintah* sangat menentukan dalam pembangunan, maka seperti diuraikan diatas tadi *penjempurnaan administrasi pemerintahan dan ekonomi negara harus mendapat perhatian jang chusus.*

Pada waktu jang achir2 ini timbul bidang ilmu pengetahuan jang disebut *"development administration",* jang pada pokoknja menegaskan bahwa tugas aparatur pemerintah tidak hanja melaksanakan tugas2 *"routine",* tapi sekaligus merupakan *pelaksana* pembangunan, mendjadi *pendorong, pembimbing* dan *dapat mengarahkan potensi Rakjat kearah sasaran pembangunan jang direntjanakan.*

Karena banjak dan sukarnja tugas2 jang dibebankan pada Pemerintahan di-negara2 jang sedang berkembang, maka sering sekali terdapat *"administrative lag"*, jaitu sering terdapat ketidak serasian antara *aspirasi dan kemampuan*, antara *kebutuhan dan keadaan administrasi negara jang sebenarnja.*

Hal ini jang sering merupakan kelemahan dalam *penjusunan rentjana2 jang realistis*, jang uitvoerbaar, *kemudian melaksanakan dengan tepat rentjana2 jang telah disusun itu.*

Seperti halnja dengan peranan *tenaga kerdja dalam pembangunan pada umumnja*, maka *inti dari administrasi negara* adalah *pegawai2 negeri*, terutama sekali *pedjabat-pedjabat pimpinan pemerintahan.*

Pernah dikatakan oleh Paul H. Appleby :

> " The central feature of good administration is its development of *all members* of an *institution. The government does not exist for the civil servent. The civil servant exist for the sake of the government exist for the sake of the people ".*

IV. INDONESIA DAN PEMBANGUNAN

Setelah menjinggung sepintas lalu permasalahan negara2 jang sedang berkembang, maka sekarang baik setjara chusus kita lihat keadaan Indonesia.

Bahwa Indonesia terdiri atas beribu-ribu pulau besar dan ketjil, dengan potensi kekajaan alam jang besar sekali serta djumlah penduduk jang banjak, sudah lama diketahui, bahkan sering dibanggakan oleh pemimpin2 masa lampau. Jang kurang dimengerti atau diperhatikan, adalah bahwa potensi kekajaan alam (no. 3 didunia) belum ada arti sama sekali, bila tidak diexploitir, GNP per-capita Indonesia, diperkirakan hanja $ 80,-- setahun, itupun dengan perbedaan jang sangat besar antara jang kaja dan miskin.

Kepesatan pertumbuhan penduduk jang tidak pula seimbang penjebarannja, akan dapat merupakan bentjana nasional jang hebat, bila tidak di-tackle *segera* setjara *seksama.*

Pada saat ini penduduk Indonesia sudah ± 120 djuta, dengan perkembangan ± 2,6 % setahun, dapatlah dibajangkan djumlah penduduk kita pada achir abad ke-20 ini.

Dengan perhitungan jang tinggi maka diperkirakan penduduk Indonesia pada achir tahun 2000 akan lebih dari dua kali lipat dari penduduk sekarang, jaitu ± 250 — 280 djuta. Inilah djumlah jang harus disedjahterakan materiel dan spirituil dengan pembangungan, bila usaha2 *keluarga berentjana* tidak dilaksanakan dengan berhasil.

Saja perlu menegaskan lagi disini, bahwa penduduk jang banjak sadja dapat menimbulkan bentjana, karena penduduk adalah konsumptief. Karena itu perlu diteliti bahagian dari penduduk itu jang produktip jaitu *tenaga kerdja*, chususnja *" labour force "* atau *" angkatan kerdja "-nja.*

Dewasa ini djumlah angkatan kerdja kita ± 40 djuta, jang *mutu* ataupun *penjebaran sektoral*-nja masih merupakan problema jang serius.

Menurut sensus 1967 ± 12% ada disektor agraria, 8% disektor industri, 18% disektor djasa2 dan 2% lain2.

Dengan *penjebaran jang tidak seimbang antara pulau Djawa dan pulau2 lain,* lebih menjukarkan usaha pembangunan Indonesia. Pulau Djawa jang hanja sepertigabelas dari seluruh daratan Indonesia didiami oleh 65% penduduk, hal mana merupakan salah satu sebab dari *underemployment* kita jang gawat, dewasa ini. Dari labour force kita jang ± 40 djuta itulah tergolong para administrator dan manager, baik pemerintahan ataupun swasta. Keadaan dimasa lampau tidak memungkinkan perkembangan para administrator ini, baik kwantitatif ataupun kwalitatif. Tidak adanja pengertian dan perhatian dimasa lampau sampai dengan peristiwa G.30.S/PKI, pada masalah *penduduk, tenaga kerdja, angkatan kerdja, pendidikan/latihan, Administrasi negara,* jang langsung atau tidak telah mempengaruhi pula bidang2 politik, sosial, ekonomi, dan pertahanan keamanan.

Kita telah diwarisi suatu keadaan jang bobrok sekali disegala bidang, dan jang paling dirasakan oleh Rakjat tentunja kebobrokan dibidang ekonomi. Dengan lahirnja Orde Baru, maka dimulailah usaha2 penertiban dengan penentuan prioritas-prioritas jang sesuai dengan kebutuhan dan keadaan, dan prioritas tertinggi diletakkan pada perbaikan ekonomi. Usaha2 rehabilitasi dan stabilisasi mulai dilantjarkan. Hutang luar negeri jang berdjumlah ± 2,4 miljard perlu dirundingkan untuk direschedule, penanggulangi inflasi2 jang hampir tidak terkendalikan segera pula dilakukan.

Dibidang politik, terutama sekali akibat penjelewengan terhadap landasan negara Pantjasila dan UUD 45, serta politik luar negeri jang bebas dan aktip, dimulai dengan penertiban *lembaga2 Negara* sesuai dengan UUD 45.

Usaha penjempurnaan terhadap MPR(S), DPR(GR), DPA, K kuasaan Kehakiman, BPK dan Kekuasaan Pemerintah Negara mulai dilaksanakan semendjak tahun 1966 (walaupun pemilu baru dapat diadakan pada tahun 1971 jang akan datang).

V. USAHA PENJEMPURNAAN APARATUR PEMERINTAH DAN EKONOMI NEGARA

Kekatjauan aparatur negara jang hebat jang diwarisi dari rezim orde lama pada pemerintahan Suharto, perlu dimaklumi benar2, agar penilaian terhadap usaha-usaha jang telah dilaksanakan, maupun rentjana2 dan masalah jang akan datang dapat dipahami setjara objektip.

Disini tidak akan diuraikan setjara terperintji seluruh kekatjauan administrasi negara itu, tapi tjukup dengan beberapa tjontoh jang menondjol.

Kita masih ingat di "executif" - kannja seluruh Lembaga Negara diluar kekuasaan Pemerintahan Negara, dengan didjadikannja pimpinan/ketua2 lembaga tersebut, Waperdam atau Menko2 jang mengakibatkan kekaburan tugas, wewenang dan tanggung-djawab lembaga2 tersebut, terutama antara legislatief, executief dan judikatief.

Dibidang Aparatur pemerintahan sadja (executief) keadaan telah tjukup *"chaotis"*, seperti *pembagian tugas : kepegawaian negeri,* dan *materiel, perusahaan negara; hubungan pemerintah pusat dan daerah,* keadaan perwakilan diluar negeri dsb., dsb.

Dalam penentuan djumlah Departemen dan Menteri, kita pernah mempunjai ± 100 Menteri jang penentuannja tidak dilakukan dengan pertimbangan2 objectief dan rationeel.

Demikian pula pengangkatan *pedjabat2 penting* tidak berpegang pada *career-service* dengan *merit-system,* tapi hampir seluruhnja berdasarkan *spoil system,* patrionage dan nepotisme.

Djumlah pegawai negeri, tidak diketahui, bahkan apa jang dimaksud/digolongkan pada " pegawai negeri " telah hampir tidak ada jang mengerti. Kita memaklumi bahwa persoalan " public personnel administration ", tentunja djauh lebih luas dan complex dari penentuan djumlah sadja, masalah recruitment, pendidikan/latihan, job-description, position classiffication, penempatan (placement), evaluasi, gadji, kesedjahteraan dsb., dsb., merupakan bidang2 kepegawaian jang perlu mendapat perhatian.

Demikian pula mengenai *"public financial administration",* seperti anggaran belandja, perpadjakan, pengawasan, pemeriksaan dsb., termasuk landasan2 per-undang-undangannja perlu mendapat penindjaun dan penjempurnaan, karena telah kabur sama sekali.

Perusahaan2 Negara, telah dimaklumi pula bahwa perusahaan2 negara dizaman Orla, telah mendjadi masalah jang ruwet dan tidak memenuhi harapan2 untuk ikut membantu kelantjaran ekonomi. Definisi " perusahaan negara " pun telah mendjadi kabur dan djumlahnja telah tidak diketahui, apalagi kekajaan jang dimilikinja.

Di-daerah-2, instansi2 *vertikal pemerintah pusat* sampai berdjumlah 150, tidak djelas apa jang dikerdjakan, dan tidak mungkin bagi kepala daerah untuk mengadakan koordinasi dengan kegiatan didaerah mereka. Setjara singkat, kebobrokan administrasi pemerintahan jang demikian itu memerlukan penjempurnaan jang menjeluruh (overall) dan harus dilakukan setjara *berentjana* dan harus pula sekaligus dapat melaksanakan tugas dan rentjana2 pemerintah jang telah digariskan.

Atas dasar kesadaran inilah, Presiden Suharto semendjak mulai memimpin pemerintahan negara, segera memperhatikan masalah administrasi negara dengan membentuk *Team Pembantu Presiden untuk Penjempurnaan Administrasi, Aparatur Pemerintahan dan Ekonomi Negara,* disingkat Team PAAP, jang kemudian meningkatkan pelaksanaan tugasnja dalam project 13 (semendjak tahun 1968 telah ditundjuk seorang Menteri Negara, jang djuga memimpin Sektor P).

Karena kebobrokan telah menjangkut segala aspek administrasi negara kita, maka penjempurnaan harus dilakukan setjara menjeluruh (overall administrative reform), dan harus *dimulai dari atas* sama sekali. Ini adalah kebidjaksanaan pokok, namun penentuan prioritas serta kegiatan penjempurnaan ditiap bidang pemerintahan tidak pula diabaikan.

Kebidjaksanaan jang diambil oleh Presiden Suharto ini, pada tahun 1968 dengan resmi dioper oleh Tap MPRS jang setjara tegas menjatakan perlunja *"melandjutkan penertiban dan pembersihan aparatur negara",* dan setjara agak lengkap pula ditjantumkan pula dalam REPELITA BAB V dan BAB X. Dalam BAB X REPELITA disebutkan pula perlunja adanja *"Administrative Staff College"* dan *"Administrative Research Center".*

Adapun tjara pendekatan (approach) jang sedjak semula dipergunakan dalam penjempurnaan administrasi pemerintahan adalah :

a. *realistic approach,* memperhatikan *keadaan administrasi negara,* sebagai hasil fakta dan data jang dikumpulkan, serta keadaan *environment* jang njata pula.

b. *pragmatic approach,* mengikut serta pedjabat2 teras dari Departemen2 dan lembaga2 pemerintahan Non-Departemen setjara aktip, agar langkah2 jang akan diambil atau peraturan2 jang akan dirumuskan dapat lebih terdjamin pelaksanaannja.
Karena administrative reform kita harus berentjana dan terarah, partisipasi ini sangat penting, agar dapat terlaksana *centralized planning, guidance and control* dengan *decentralized execution.*

c. *inter-descliplinary approach,* mengingat usaha penjempurnaan administrasi pemerintahan jang menjeluruh, jang mempunjai banjak segi2nja terutama dalam implementasi, perlu memperhatikan faktor2 ekonomi, sosial, psychologis maupun politis jang langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi administrasi negara.

Landasan jang terpokok dalam usaha ini tentunja Pantja Sila, UUD-45 serta Tap2 MPRS semendjak 1966, disamping *teori* dengan *prinsip2* administrasi dan management digunakan sebagai *pedoman.*

Dalam waktu jang relatif singkat Pemerintah Suharto telah "merontokan" 100 menteri, dan tidak mementerikan lagi pimpinan/ketua lembaga2 negara diluar kekuasaan Pemerintahan Negara.

Tugas pokok pemerintahan jang bersumber kepada Mukadimah UUD-45, selandjutnja ditjakup dan dibagikan pada Departemen2 dan Lembaga2 Pemerintahan Non-Departemen dengan memperhatikan program KABINET (Sk. Presiden 163 tahun 1966, Instruksi Presiden 01/U/IN/8/1966, Sk. Presiden No. 17 th. 1967).

Buat pertama kali *tugas pokok masing2 Departemen* dirumuskan dengan agak lebih djelas (a.l. lihat Sk. Presiden no.163/1966; Sk. Presiden no. 170/1966 - dsb.). Pada dasar tentang *struktur organisasi Departemen2 telah pula ditertibkan,* seperti tertjantum dalam Sk. Presiden no.75/U/Kep/10/1966. *Nomenklatur* dan *titulatur,* seperti Direktorat Djenderal, Biro, Bagian, dsb., telah ditertibkan.

Djuga *lembaga2 pemerintahan non Departemen* jang banjak sekali djumlahnja, dan beraneka ragam bentuknja ditertibkan dan disempurnakan, seperti Bappenas, Kedjaksaan Agung, LIPI, KUP, LAN, BPS, BATAN, dsb.

Kesimpang-siuran mengenai *instansi vertikal pemerintah pusat di-daerah2,* segera pula disempurnakan seperti tertjantum dalam instruksi Presidium Kabinet no.48 /U/IN/B/1967, dan Instruksi Presiden No.05 tahun 1965. Pada pokoknja, tiap Departemen jang memerlukan, hanja dapat mempunjai *satu* kantor atau perwakilan di-daerahnja.
Dengan demikian koordinasi dan kerdja sama dengan Gubernur/Kepala Daerah akan dapat dipermudah dan ditingkatkan.

Mengenai Perwakilan RI diluar negeri, pada sidang Kabinet tanggal 12 Desember 1967, Bapak Presiden menjatakan bahwa pada prinsipnja perwakilan oleh masing-masing Departemen/Instansi dan PN2 tersendiri ditiadakan. Organisasi Perwakilan,jang mewakili seluruh pemerintah RI, agar diarahkan pada pelaksanaan tugas di-masing2 negara.

Mengenai *prosedure* dan *tata kerdja* baik vertikal dan terutama sekali *tata - kerdja setjara fungsionil dan horizontal,* telah dikeluarkan pula berbagai instruksi, surat edaran dsb.-nja, serta sembojan " KIS ". Perlu diketahui bahwa salah satu hal jang sukar ditjapai dalam administrasi pemerintahan kita dan djuga pada administrasi perusahaan swasta jang besar, adalah koordinasi dan bekerdja sama setjara fungsionil ini, karena hal ini tidak sadja memerlukan *kesediaan* seseorang, tetapi djuga *kemampuan.*

Salah satu hal jang penting tetapi sangat sukar untuk ditanggulangi, ialah masalah *kepegawaian* negeri. Pertama-tama jang dirasakan adalah *gadji* jang sangat rendah, akan tetapi system *penggadjian*-pun memerlukan penelitian dan penjempurnaan. Prinsip "loon naar arbeid", "equal pay for equal work" serta demokratisering upah telah tersimpul dalam salah satu TAP MPRS 1966, ber-angsur2 harus dilaksanakan. Dasar2 untuk membina *career service* dengan *merit system* jang dapat mendjamin stabilitas dan continuitas pelaksanaan tugas pemerintahan, serta jang lebih memberikan djaminan dan dorongan bagi pegawai negeri, mulai dipikirkan dan diteliti.

Demikian pula dasar2 penilaian objektif sesuai prestasi kerdja mulai dianut, untuk mengurangi dan bila mungkin menghapuskan praktek2 spoil, patronage, nepotisme dimasa lampau.

Dalam rangka *peningkatan mutu* pedjabat negara, pada tahun 1966 telah dimulai dengan coaching para Sekdjen, Dirdjen, dan Irdjen, Departemen2, serta kegiatan pendidikan latihan2 telah lebih meluas.

Dalam rangka memperbaiki kesedjahteraan pegawai, telah pula diteliti tentang penggunaan potongan gadji jang 10% dan dimulai mengadakan health-insurance. Data-data dan klasifikasi pegawai negeri mulai diteliti, untuk memungkinkan penentuan daftar penjusunan pegawai jang lebih tepat dimasa jang akan datang.

Kiranja jang mungkin kurang diingat oleh sebahagian kita, adalah usaha pemerintah untuk meneliti dan segera menjempurnakan *perusahaan2 negara.*
Karena hal ini tidaklah begitu mudah, maka dalam penjempurnaan perusahaan negara ini digunakan :

a. *Historical approach,* penelitian sedjarah dan perkembangan perusahaan negara semendjak zaman Belanda sampai 1966/67.

b. *Comparative approach,* perbandingan dengan negara2 lain, karena umumnja seluruh negara didunia ini memiliki perusahaan negara, bahkan telah ada konperensi-konperensi internasional jang diadakan PBB mengenai ini.

c. *Pragmatic approach,* sedjalan dengan penjempurnaan aparatur pemerintah pada umumnja, jaitu agar lebih terdjamin sukses pelaksanaannja.

d. *Realistic approach,* dengan mengadakan inventarisasi *seluruh bentuk perusahaan,* terlepas namanja (jajasan, lembaga, P.T. dsb.), jang modalnja seluruhnja atau sebahagiannja dimiliki oleh negara, serta meneliti keadaannja.

BPU-2 jang telah katjau pelaksanaannja setjara keseluruhan dihapuskan, Djumlah PN-2 disederhanakan setjara lebih rasionil.

Setelah diadakan penelitian dan pembahasan jang mendalam dengan semua Departemen, serta pimpinan2 perusahaan sendiri, maka pada bulan Oktober 1967, dikeluarkan Instruksi Presiden no.17/1967, jaitu agar Departemen mengadakan penelitian dan persiapan2 serta mengadakan PN-2 jang ada kedalam *tiga bentuk* perusahaan negara, jang sekarang dikenal dengan nama2 : PERDJAN ; PERUM DAN PESERO.

Penentuan PN-2 jang ada pada tiga bentuk hukum baru ini, akan lebih memberi kedjelasan mengenai hubungan serta garis pertanggungan djawab management pada umumnja dan keuangan pada chususnja, djuga status pegawai, hubungan perburuhan, dsb. Pendeknja disamping penegasan mengenai peranan dan tudjuan perusahaan tersebut, " spelregels " jang lebih djelas akan mengurangi sekali ketjurangan-ketjurangan dan penjelewengan2.

Dibidang *public financial administration,* dengan dianutnja system anggaran jang seimbang, serta diadakannja sistim DUP dan DIP dalam pelaksanaan PELITA, telah pula kelihatan perbaikan2 ICW jang diwarisi dari zaman Belanda telah mulai diteliti untuk disempurnakan mendjadi Undang2 Keuangan negara jang lebih sesuai dengan kebutuhan negara kita jang sedang membangun.

Demikianlah setjara sepintas lalu, usaha2 dan kegiatan pemerintah pimpinan Presiden Suharto, chususnja dalam penjempurnaan dan pembangunan administrasi negara kita. Prinsip *fungsionalisasi* agar dapat mentjapai *institutionalisasi* dipegang teguh, agar berangsur2 specialisasi jang diperlukan, mutu administrator ditiap bidang

dapat diketahui lebih djelas, dan *manusia* dapat ber-angsur2 disusun setjara teratur.

Memang terdapat kesukaran dalam mengetahui dan merasakan apakah ada kemadjuan2 dalam administrasi negara kita selama 3 @ 4 tahun ini, karena bidang ini adalah tidak kentara (abstrak) dibanding dengan kemadjuan2 jang lebih konkrit seperti produksi barang, atau prasarana lain jang konkrit

Disamping itu, penjempurnaan administrasi negara merupakan *tugas jang kontinue,* jang harus dilakukan setjara terus menerus, jang memerlukan kemampuan, *ketekunan* pelaksanaannja serta *pengertian* dan *bantuan* dari seluruh pedjabat pimpinan pemerintahan dan tokoh2 masjarakat.

Perentjanaan dan pengarahan jang terpusat perlu dipertahankan, disamping mempersiapkan pedjabat2 pelaksana penjempurnaan di Departemen2 jang akan mendjamin kelantjaran administrative reform di Indonesia.

Usaha2 perbaikan sendiri2 oleh Departemen tanpa mengikuti kebidjaksanaan, perentjanaan dan guidance jang terpusat, akan mendjadi penghalang, walaupun dilakukan dengan itikad jang baik dan dengan dalih kebutuhan mendesak dari Departemen jang bersangkutan.
Karena itu hal ini perlu ditjegah dan dihindarkan.

Sekali lagi ditegaskan, sesuai dengan PELITA, prinsip *centralized planning, guidance and central dengan decentralized execution perlu diterapkan dengan tepat dalam administrative reform*

VI. MASALAH PENDIDIKAN / LATIHAN PEGAWAI-PEGAWAI

Administrasi negara

Seperti saja utarakan diatas, pada tahun 1970 saja mendapat kehormatan menghadiri konperensi internasional di Palermo, Italia, jang membahas *"Management development For the Developing Countries and the Relevance of European Experience",* jang dihadiri selain tokoh2 Universitas dan praktek dari Eropah, djuga dari Amerika Serikat serta wakil2 organisasi Internasional, seperti UNIDO, ILO, UNESCO, APO, DECO dsb., jang pada pokoknja membahas *kenapa perkembangan management di-negara2 jang sedang berkembang berdjalan begitu lambat".*

Dibandingkan pula pengalaman Eropah jang pada mulanja mempeladjari dan mengambil manfaat dari kemadjuan Amerika Serikat dibidang administrasi dan management.

Perbedaan dalam *"stages of development",* dan keadaan sosial-kulturil-pun dikemukakan dan pendapat jang beraneka ragam, menurut latar-belakang pengalaman dan aliran ilmijah peserta dikemukakan, sehingga sering2 membingunkan, akan tetapi semua sepakat, bahwa negara2 jang sedang berkembang sangat membutuhkan tenaga administrator dan manager jang qualified, baik pemerintahan ataupun swasta, sehingga persoalan pendidikan dan latihannja perlu mendapat perhatian jang wadjar.

Inilah pula jang dimaksud oleh Peter F. Drucker waktu ia mengatakan dalam karangannja "Development, Productivity and Talent" :

"Capital without people is sterile, but people can move mountains without capital. Development, therefore, requires rapid growth of human talent and opportunities to employ them. It requires leadership of a high order and also followers who can convert the leader's vision into reality".

Akan tetapi, seperti halnja dengan kebanjakan dengan negara jang sedang berkembang, djuga di Asia Tenggara ini, keadaan lembaga2 pendidikan, termasuk Univer-

sitas, kurang mampu menghasilkan tamatan/sardjana2, jang tjakap untuk memimpin organisasi untuk mendjadi administrator atau manager. Hal inipun pada umumnja berlaku pula bagi tamatan/sardjana ilmu administrasi negara atau business administration. Mungkin salah satu sebabnja, karena kebanjakan pengadjar2 mendapatkan pendidikan di Eropah atau Amerika dimana peladjarannja sering menjangkut keadaan dibenua-benua jang sudah madju itu.

Dalam melaksanakan rentjana2 pembangunan di Indonesia dewasa ini dan diwaktu2 jang akan datang, tidak hanja diperlukan administrator dan manager jang *berpengetahuan* dalam modern techniques of management, tapi jang ber-*"kemampuan"* untuk menerapkannja dalam kondisi jang rieel.

Indonesia memerlukan administrator dan manager jang memiliki *pengetahuan* dan *skill* dalam

1. *Modern management principles and techniques.*
2. *Human relation, termasuk public relation.*
3. *Social political and economic environment* jang mempengaruhi organisasinja.
4. *Substantive area atau bidang pokok dari organisasinja itu.*

Dalam punt 4 inilah terletak perbedaan2 seperti pertanian, perkebunan, perbankan, perdagangan, industri, dsb. dsb. Administrator dan manager seharusnja dapat merupakan *"inovators", "change-agent",* orang2 jang *berinisiatif,* memiliki *daja - kreasi* dan qualifikasi pemimpin jang bermental tinggi jang dapat menimbulkan kegairahan bekerdja pada pegawainja.

Ia harus mampu bekerdja dengan *data quantitatif,* memiliki *cost-consciousness, productivity and achievement-oriented,* dsb. dsb.

Kebutuhan jang mendesak aakan tenaga2 administrator dan manager ini sering tidak dipahami oleh kebanjakan pemimpin2 dari negara2 jang sedang berkembang, seperti djuga halnja dengan Indonesia sebelum lahirnja Orde Baru.

Sekarang, hampir semua Departemen dan Instansi pemerintah memulai pendidikan/latihan dibidang administrasi dan management ini, baik untuk tingkat tinggi, menengah ataupun pada tingkat rendah.

Demikian pula djumlah universitas jang memiliki fakultas administrasi dan management telah bertambah disamping kursus2 dan management development programs jang semakin meluas.
Walaupun kemadjuan2 setjara quantitatif telah mulai kelihatan, kemadjuan qualitatif masih merupakan masalah. Sebenarnja masalah ini, merupakan bahagian dari masalah pendidikan kita jang menjeluruh, jang kiranja memerlukan pula suatu *overall educational reform serta educational administrative reform tersendiri.*

Saja tidak usah menguraikan disini tentang berbagai ketidak seimbangan dalam pendidikan kita, baik vertikal ataupun horizontal.

Maka umumnja dalam pendidikan dan latihan terdapat faktor2 :

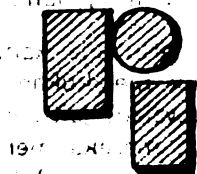
1. kurikulum ;
2. tjara dan technik mengadjar ;
3. alat dan fasilitas ;
4. murid atau peserta ;
5. guru atau pengadjar

serta masalah-masalahnja.
Dalam PELITA telah tegas dinjatakan, bahwa pendidikan harus diarahkan pada penjediaan tenaga2 kerdja jang dibutuhkan untuk pembangunan.

Singkatnja, harus ada keserasiah dan syncronisasi antara *educational planning, manpower planning* dan *development planning*. Penjusunan rentjana jang serasi ini tidak mudah, dan memerlukan tenaga2 ahli jang berwatak integrasi.

Kepesatan bertambahnja sekolah2 tinggi kita, dan kurangnja fasilitas2 disekolah-sekolah menengah, serta lain sebab, maka di Indonesia pada umumnja telah timbul ketidak sesuaian antara *idjazah atau gelar kesardjanaan,* dengan pengetahuan jang dimiliki, dan *skill jang dibutuhkan.*

Keadaan pertumbuhan lapangan pekerdjaan bagi para sardjana pada umumnja telah merupakan persoalan jang rumit untuk dipetjahkan. Dengan demikian, disamping kita harus memberikan perhatian pada *djumlah* pendidikan tinggi dibidang administrasi pemerintahan ataupun business, perlu setjara terus-menerus pula diteliti, apakah sardjana2 jang dihasilkan telah dibekali dengan *pengetahuan, skill* dan *mental,* jang akan mendjadikan mereka *administrator* atau *manager* jang *produktif.* Karena perguruan2 tinggi dibidang administrasi mungkin menghasilkan *tenaga administrator jang skilled* dan *"ready for use",* perlu ditanamkan pada para mahasiswa/sardjana itu, kesadaran dan kemampuan untuk *"self-development"*, termasuk *"personality development"* setjara terus-menerus.

Selain itu pengertian dari pengetahuan dalam tudjuan dan sifat chusus dari organisasinja (substantive area) harus segera pula dapat dikuasai, walaupun setjara umum sadja.

ADMINISTRASI KANTOR

Oleh : . Soejoed Bin Wahjoe.

Kantor merupakan tempat dimana seluruh pentjatatan jang merupakan bahan2 keterangan, informasi jang diperlukan untuk sesuatu usaha dikerdjakan.

Fungsi atau peranan sesuatu kantor sebagai kesatuan adalah melajani tugas pokok atau tugas primair jang harus dilakukan dan dihasilkan oleh sesuatu usaha atau organisasi.

Djadi terang, kantor mempunjai aktivitas2 jang banjak, sehingga pengertian kantor jang bersifat pengertian "gedung" atau "tempat" mendjadi luas.

Pentingnja administrasi kantor.

Dengan meningkatnja kemadjuan masjarakat dan negara, maka kegiatan-2 untuk mentjukupi kebutuhan dan memadjukan kehidupan masjarakat mendjadi meluas. Terutama dalam suatu negara sedjahtera jang menudju masjarakat adil-makmur, sedjahtera dan bahagia, maka tugas-2 jang dipertjajakan oleh rakjat kepada negara makin bertambah.

Projek-2 raksasa untuk memakmurkan rakjat dilakukan sendiri oleh Pemerintah, atau dipimpin oleh Pemerintah,. Dan dalam sistim ekonomi terpimpin Pemerintah memimpin, membimbing seluruh aktivitas ekonomi seperti produksi, distribusi, perdagangan, lalu-lintas dan sebagainja, agar seluruh hasil benar2 digunakan setjara merata untuk kepentingan masjarakat kita sebagai satu keluarga besar.

Karena hal-2 tersebut, semuanja membutuhkan administrasi perkantoran, maka mudah dimengerti kantor makin mendjadi penting artinja.

Meskipun dalam kehidupan sehari-hari pekerdjaan kantor kurang disukai, tetapi tanpa pegawai-2 kantor jang tekun, teliti, radjin, betah, maka bahan-2 atau fakta-2 sebagai dasar suatu keputusan sukarlah agaknja untuk melakukan tindakan jang tepat.

Untuk mengambil misal, untuk pembangunan nasional, maka Badan Perentjanaan Pembangunan Nasional ditugaskan untuk membuat REPELITA. Dengan adanja BAPPENAS itu, perlu ada kantor jang melajaninja. Para anggota BAPPENAS melakukan tugas pokok, jaitu merentjanakan. Tetapi untuk itu diperlukan pelajanan atau services, jaitu alat-alat dan djasa-2. Umpamanja : para anggota perlu mengadakan riset, mengadakan perdjalanan (segi keuangan). Dalam sidang diperlukan notulen, verslag-2 dan laporan-2. Ini semua perlu ditulis, ditjatat, dihimpun, dianalisa, dan sebagainja.

Djadi dengan gambaran ini djelaslah, bahwa perlu ada kantor. Tetapi segera pula pegawai-pegawai jang bekerdja dalam kantor untuk melakukan djasa-2 tersebut. Dengan adanja pegawai perlu dipikirkan urusan-2 kepegawaian, jaitu gadji, perumahan, transport, kesedjahteraan. Supaja pegawai-2 itu bekerdja, mereka membutuhkan alat-2 kantor, umpamanja medja-tulis, kursi, kertas, potlod, tinta, mesin-2 tulis, mesin stencil, almari-2, rak-2, dan masih banjak lagi. Singkatnja, dibutuhkan tenaga kerdja dan alat-2 perlengkapan. Ke-dua2nja ini membutuhkan uang dan ruang. Semuanja ini kalau digabung harus selesai dalam djangka-waktu tertentu, dengan menggunakan metode-2 tertentu. Djadi harus ada :

1. Tenaga manusia
2. Material
3. Uang
4. Waktu
5. Ruang
6. Metode

Pekerdjaan kantor jang komplex.

Kita mengetahui, bahwa djumlah pegawai negeri ada sedjuta lebih. Kiranja interessant sekali, djika dari sebanjak pegawai ini dapat diketahui berapa orang jang melakukan pekerdjaan-2 administrasi perkantoran.

Kalau kita membandingkan djumlah pegawai jang sekarang dengan tahun-2 jang lalu, maka diketahui bahwa djumlah itu makin bertambah.

Djadi manakala dalam suatu kantor pegawai bertambah karena tugas, dan karenanja djumlah dan matjam pekerdjaan bertambah, maka nistjaja pekerdjaan kantor makin komplex, sebab masing-2 pekerdjaan itu tali-temali, ada hubungannja sehingga merupakan keseluruhan.

Pembagian tugas membawa differensiasi, dan ini mengakibatkan pula spesialisasi, karena masing-2 pekerdjaan administrasi membutuhkan pengetahuan, kepandaian dan kemahiran jang chas. Umpamanja : mengetik, steno membuat daftar gadji, mengurus daftar ongkos perdjalanan, mengurus pool kendaraan, dan lain-2. Menurut penelitian, makin besarnja suatu kantor, pegawai-2 jang mendjalankan ketata-usahaan makin banjak dalam persentasi. Dus bukan hanja djumlah jang banjak, tetapi dalam perbandingan dengan lain-2 pekerdjaan dan djabatan dalam kantor tersebut.

Pekerdjaan kantor jang effektif.

Effektif artinja mempunjai effek, atau dengan kata-2 biasa " berhasil ", membawa hasil, atau mentjapai tudjuannja, untuk mentjapai hasil jang diharapkan dan direntjanakan, maka segala pekerdjaan harus dilaksanakan setjara effisien.

Pengertian " effisien " jang paling mudah ialah : hasil baik dan banjak, pengeluaran ongkos dan energi sedikit. Lebih tepat lagi : perbandingan jang optimal antara pendapatan dan pengeluaran hasil usaha dan djerih-pajah usaha dan pemuasan kebutuhan.

Dalam ekonomi, pengertian ini dikenal pula sebagai motif ekonomi dan prinsip ekonomi.

Mengingat peranan kantor serta pekerdjaan-2 pentjatatan, pengumpulan, analisa fakta2 sebagai bahan informasi jang harus disadjikan, maka djelaslah perlunja pekerdjaan kantor jang effektif. Kadang-2 ongkos (belandja) administrasi perkantoran dianggap tidak membawa hasil jang langsung merupakan hasil produksi. Namun tidak banjak perhatian ditjurahkan untuk meneliti (analisa) pekerdjaan-2 kantor untuk mengadakan perbaikan-perbaikan metode kerdja. Administrasi kantor dianggap pekerdjaan routine, tulis-menulis sadja.

Sebaliknja ada orang-2 jang terlalu antusias, jang ingin sekaligus memodernisir dengan sistim-2 istimewa, seolah-olah ini akan merupakan obat mandjur bagi segala penjakit kelambanan perkantoran. Mereka bisanja mengarang satu skema jang dikiranja berlaku dalam tiap-2 situasi. Dan kalau idee tadi tidak membawa hasil, maka orang-2 akan lebih ketjewa, dan akan kembali kepada tradisi routine jang lama.

Kesulitan-2 meng-effektif-kan metode ini terbawa pula oleh karena setjara relatif kemadjuan ilmu teknik dalam bidang administrasi perkantoran tidak begitu tjepat dibandingkan dengan kemadjuan penemuan-2 baru dalam bidang lain.

Kalau kita mengingat, bahwa ongkos-2 kantor pemerintah itu sesungguhnja uang dari rakjat pembajar padjak plus kenjataan, bahwa kita sebagai pegawai negara merupakan " public servant " jang seharusnja melajani, mengabdi dan memberikan djasa-2 kepada masjarakat, maka makin djelas perlunja usaha jang terus-menerus dan tak kundjung padam untuk mentjari djalan dengan memeras otak menemukan metode-2 jang lebih baik, praktis dan membawa hasil.

Djadi ringkasnja untuk mengatasi kesulitan-kesulitan :

1. Pekerdjaan kantor jang makin besar, makin komplex.
2. Proporsi pekerdjaan tata-usaha dalam perbandingan meluas.
3. Kemadjuan teknik perkantoran tidak seimbang dengan lain-2 bidang.
4. Anggaran belandja terbatas.
5. Pekerdjaan routine jang banjak mengakibatkan " sleur ", jaitu kebiasaan jang membosankan dan mematahkan inisiatif.
6. Kurangnja perhatian dan daja penarik dalam pekerdjaan kantor.
7. Mekanisasi (modernisasi) tidak senantiasa tjotjok lagi mahal.

Beberapa petundjuk untuk memadjukan usaha perbaikan metode, dengan sembojan "selama masih ada metode jang lebih praktis, maka metode jang sekarang kita pakai perlu dirobah",

1. Inventarisasi pekerdjaan (matjam, djumlah variasi).
2. Analisa pekerdjaan.
3. Penjederhanaan sistim sekarang.
4. Mengurangi atau meniadakan pekerdjaan-2 jang tak perlu.
5. Menetapkan standard-2 normalisasi atau patokan-2 sebagai pedoman dan ukuran pekerdjaan.
6. Melatih pegawai dan melatih diri.
7. Mengarang atau memakai alat-2 jang lebih tjotjok dan lebih praktis, termasuk mesin-mesin modern jang sewadjarnja.

Peranan Pemimpin (Supervisor) Kantor.

Kita mengetahui, bahwa seluruh tugas administrasi dapat disingkat mendjadi P—O—S—D—CO—R—B (rumus Gulick), jaitu : P = Planning; O = Organisasi; S = Staffing; D = Directing; CO = Coordinating; R = Reporting; B = Budgeting.

Atau enam fungsi pokok dari Fayol : memandang kemuka — merentjanakan — meng-organisir — mengkoordinir — memberi komando — mengendalikan.

Kita mengetahui pula, bahwa tiap-2 pekerdjaan terdiri dari persiapan, pelaksanaan dan pengawasan, atau perentjanaan, peng-organisasian dan kontrol.

Faktor-2 untuk melakukan sesuatu usaha membutuhkan tenaga manusia dan alat-2 kelengkapan jang harus diatur dan digabungkan dalam djangka-waktu tertentu menurut sesuatu metode.

Semua faktor tersebut, semua fungsi diatas tidak akan berdjalan, djika tidak ada motornja, tidak ada penggeraknja. Dan penggerak ini ialah pemimpin kantor serta para supervisor. Ia memberi perintah, petundjuk; ia mengkoordinir dan mengontrol. Untuk itu ia diberi wewenang (kekuasaan), tetapi jang terpenting ia mesti bertanggungdjawab atas seluruh hasil jang sebenarnja kepada atasannja. Lagi pula kepala kantor bekerdja dengan manusia, jakni pegawainja, rekan2-nja, atasannja, instansi-2 lain, dan publik. Djadi disamping pengetahuan, kepandaian dan ketjakapan teknis, kedjuruan, masih diperlukan ketjakapan bergaul, menimbang, menilai dan memutuskan. Ia harus mempunjai *managerial skill* dan *social skill.* Tetapi jang lebih penting lagi, ia harus menghidupkan seluruh kantor serta mampu mengambil keputusan untuk kemudian dilaksanakan.

MASALAH-MASALAH KEARSIPAN *

Oleh : Imam Buchari

BEBERAPA PENGERTIAN

KEARSIPAN = kegiatan atau proses jang berhubungan dengan pengurusan arsip baik jang dinamis maupun jang statis.

ARSIP DINAMIS = arsip jang dipergunakan setjara langsung dalam penjelenggaraan administrasi.

ARSIP STATIS = arsip jang tidak dipergunakan setjara langsung untuk penjelenggaraan administrasi se-hari2.

PERANAN ARSIP

Didalam administrasi negara dimana aparatur Pemerintah mendjalankan kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas2 pemerintahan baik tugas2 jang tetap maupun tugas2 pembangunan, maka data jang benar, lengkap dan up-to-date sangat diperlukan. Dengan data ini kegiatan2 seluruh aparatur Pemerintah dapat diarahkan setjara tepat menudju tertjapainja tudjuan jang telah ditetapkan. Oleh karena itu, arsip jang merupakan salah satu sumber data atau informasi jang penting dalam organisasi, jang amat diperlukan pada semua tahap dalam proses dan semua bidang administrasi negara memegang peranan jang penting sekali.

Pada masa pembangunan nasional sekarang ini tugas2 Pemerintah disegala bidang makin menondjol. Dalam pelaksanaan tugas2 perentjanaan, pengarahan, pembinaan, pengawasan dan/atau pengendalian maka kearsipan mempunjai arti jang lebih penting lagi. Data dan bahan2 informasi jang bisa dipertjaja, komplit dan up-to-date jang terdapat dalam arsip amat diperlukan untuk penjusunan rentjana2 dan program-program pelaksanaan planning pembangunan itu. Dari data jang demikian itu kita dapat mengetahui apa sadja jang telah kita miliki, dan dapatlah ditentukan dengan tepat sasaran jang ingin kita tudju dengan menggunakan potensi jang ada setjara maksimal.

Dalam rangka perbaikan dan penjempurnaan administrasi negara (termasuk aparaturnja) jang sedang kita laksanakan pada dewasa ini, kearsipan djuga memegang peranan jang penting pula. Untuk dapat merentjanakan dan melaksanakan usaha-usaha perbaikan setjara menjeluruh disegala bidang administrasi seperti rumusan tugas pokok, struktur organisasi, hubungan dan tatakerdja, kepegawaian, keuangan, logistik dsb. jang se-tepat2nja, maka diperlukan data pula. Djuga untuk menentukan prioritas agar usaha2 Pemerintah dapat disesuaikan dengan kebutuhan2 jang mendesak, jang perlu segera diatasinja.

Arsip merupakan sumber ingatan bagi suatu organisasi, karena arsip itu memuat bahan2 informasi mengenai hal2 jang telah terdjadi atau telah dilakukan, serta akibat2 atau hasil2 jang telah ditjapai oleh organisasi jang bersangkutan. Bahan2 informasi itu harus selalu di-ingat2 dan dapat disediakan untuk dipergunakan dengan tjepat se-waktu2 diperlukan.

** Tulisan ini disusun berdasarkan kertas-kerdja rekan2 dari Lembaga Administrasi Negara jang bersama-sama dengan pihak Arsip Nasional menjoroti masalah2 kearsipan dalam bulan Oktober 1971.*

Kearsipan memang hanja merupakan salah satu bagian daripada keseluruhan rangkaian kegiatan atau proses dalam administrasi. Namun ketertiban dan kelantjaran kearsipan akan mempunjai pengaruh terhadap tertib-lantjarnja proses administrasi itu sendiri.

PANDANGAN UMUM TERHADAP ARSIP

Pada umumnja tugas2 dibidang kearsipan itu dianggap sebagai pekerdjaan jang " rendah ", sehingga seringkali sulit untuk mendapatkan tenaga2 jang memenuhi sjarat, atau jang dapat dilatih dibidang ini untuk memperoleh sjarat2 jang diperlukan. Akibat lain dari anggapan " rendah " terhadap kearsipan ini ialah bahwa biasanja unit jang mengurus kearsipan dalam suatu organisasi diletakkan pada echelon jang sangat rendah, sehingga kurang mempunjai wewenang bagi pelaksanaan tugas dengan se-baik2nja, terutama jang berhubungan dengan penggunaan, peredaran, penjimpanan dan pengawasan arsip dalam unit2 organisasi jang lain.

Tiap orang jang tahu administrasi mengakui betapa pentingnja arsip sebagai " ingatan " kantor, tetapi anehnja masih sadja diremehkan oleh pedjabat2 kita pada umumnja. Pegawai2 arsip dipandang " remeh ", sehingga gampang digertak oleh Kepala2 Bagian. Bagian Arsip dianggap sebagai " tempat sampah " atau " tempat buangan " bagi pegawai2 jang tidak tjakap di-bagian2 lain. Dan *last not least,* karena tidak setiap pedjabat menjadari betapa pentingnja Arsip maka atjapkali ada " achterstand ", jang merepotkan bagian Arsip.

Maka dari itu, masalah utama jang perlu mendapat perhatian dalam usaha meningkatkan peranan dan kemampuan kearsipan dalam administrasi negara di Indonesia ialah masih kurangnja kesadaran diantara para pedjabat pimpinan dan para pelaksana di Departemen2, Badan2 dan Instansi2 jang lain akan pentingnja kearsipan itu bagi kelantjaran proses administrasi. Kurangnja minat terhadap bidang kearsipan mengakibatkan usaha2 perbaikan sistim kearsipan, personil serta fasilitas2 fisik jang diperlukan biasanja diabaikan.

ORGANISASI DAN HUBUNGAN KERDJA KEARSIPAN PADA DEPARTEMEN

Unit kearsipan baik jang menjangkut arsip dinamis seperti pada kebanjakan Departemen diberi nama Bagian Arsip & Expedisi maupun jang menjangkut arsip statis pada umumnja diletakkan dibawah lingkungan Sekretariat Djenderal. Dengan demikian, tugas kearsipan bagi Departemen hanjalah merupakan tugas bantuan, sehingga dalam banjak hal tidak ada hubungannja dengan Departemen lain, apalagi tugas jang berhubungan dengan pelajanan masarakat. Djadinja hubungan kerdja jang ada hanjalah dengan unit2 pelaksana, jang mendjalankan tugas pokok Departemennja. Dan dalam banjak hal unit2 tersebut menjangkut pelajanan masarakat serta hubungan kerdja dengan sesama unit bantuan seperti keuangan, kepegawaian, tatausaha, perlengkapan, dan sebagainja.

Kalau ada Bagian jang penting (misalnja Keuangan), maka bagian ini mendjadi perhatian unit2 organisasi lainnja. Tetapi bagian Kearsipan biasanja dilupakan, sehingga tidak mendjadi perhatian satu unitpun dalam lingkungan Departemen jang bersangkutan.

Lazimnja hubungan kerdja antar-unit berdjalan atas kebiasaan jang telah berlaku, jang tak tertulis. Hal ini sering menimbulkan kegaduhan, terutama apabila pedjabat-pedjabatnja diganti atau apabila hubungan kerdja ini mendjadi kabur, sehingga pada suatu waktu hilang samasekali.

Menurut akal sehat, mestinja hubungan kerdja antar-unit organisasi itu didasari pada tugas pekerdjaan masing2 unit, karena tugas jang dilakukan oleh tiap unit merupakan sebagian daripada tugas pekerdjaan keseluruhan dari organisasi jang bersangkutan. Maka dari itu tugas masing2 unit haruslah djelas, terperintji dan dirumuskan setjara tertulis. Barulah hubungan kerdja antara unit jang satu dan jang lain dapat dirumuskan dengan baik.

Masalah hubungan kerdja lainnja ialah : bidang2 apakah jang termasuk didalamnja, serta dalam rangka tugas pemerintahan jang manakah? Mengenai bidang-2 jang sama, misalnja antara unit kearsipan pada tingkat Departemen dan pada tingkat Direktorat Djenderal, sedangkan bidang2 jang tersangkut bisa bidang perumusan policy, bidang pelaksanaan suatu pekerdjaan tertentu ataupun bidang prosedurll. Maka pers alan hubungan kerdja jang menjangkut bidang maupun tugas pemerintahan ini haruslah pula dirumuskan dengan djelas.

Seperti telah disebutkan diatas, unit kearsipan berada dibawah lingkungan Sekretariat Djenderal pada tingkat Departemen. Atau dibawah lingkungan Sekretariat Dirdjen pada tingkat Direktorat Djenderal. Dengan demikian azas jang dianut adalah bentuk organisasi lini dan staf, sehingga tidak dibenarkan dalam unit2 pelaksana ada pula unit2 bantuan. Memang dalam pengaturan, bentuk organisasi lini dan staf hanja berlaku sampai dengan tingkat Direktorat, sedangkan pada tingkat Dinas kebawah bentuknja adalah organisasi lini, sehingga pada tingkat ini tidak dibenarkan adanja unit2 bantuan. Aktivitas unit bantuan jang ada hendaklah dikaitkan pada unit2 bantuan pada tingkat Direktorat. Atau kalau terpaksa ada, hanjalah merupakan aktivitas prosedurll, jang tak pernah dilukiskan dalam struktur organisasi.

Mengenai per oalan tingkat organisasi kearsipan. Dalam penentuan dasar tingkat unit ini, jang amat perlu ialah mejakinkan pimpinan Departemen akan pentingnja fungsi kearsipan pada umumnja dan chususnja untuk Departemennja. Kedua, usaha-usaha dari pihak penanggungdjawab dalam bidang kearsipan untuk meningkatkan kegiatan2-nja, sehingga siapapun akan melihat bahwa unit kearsipan perlu lebih banjak pegawai, fasilitas, keuangan dan tentunja tingkatan organisasinja jang lebih tinggi.

HUBUNGAN KERDJA KEARSIPAN ANTAR INSTANSI

Hubungan kerdja kearsipan antar-instansi ditingkat Pusat maupun Pusat-Daerah dapat kita lihat dari tiga segi :

1. Hubungan kerdja kearsipan instansi2 Pemerintah dengan Arsip Nasional, jang mewadjibkan penjerahan arsip2 statis dari instansi2 Pemerintah untuk disimpan dan dipelihara se-baik2nja di Arsip Nasional (vide pasal 10 ajat (2) UU. No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan2 Pokok Kearsipan).

2. Hubungan kerdja instansi2 Pemerintah dengan Lembaga Administrasi Negara dalam rangka perbaikan dan penjempurnaan administrasi kearsipan.

3. Hubungan kerdja sesama instansi Pemerintah dibidang informasi.

Sedjak Perang Dunia II arus arsip2 statis dari instansi2 Pemerintah ke Arsip Nasional boleh dikatakan hampir tidak ada. Dari hasil survey jang dilakukan oleh Arsip Nasional — LAN hanja beberapa instansi Pemerintah jang pernah menjerahkan arsip statis untuk disimpan dan dipelihara di Arsip Nasional.

Keadaan jang demikian ini sudah barang tentu tidak dapat kita biarkan berlarut2, dimana arsip statis jang merupakan bukti njata tentang penjelenggaraan pemerintahan dan perikehidupan bangsa berada dalam keadaan jang serba tak teratur.

Untuk mendjamin adanja arus arsip statis setjara teratur dari instansi2 Pemerintah untuk disimpan dan dipelihara di Arsip Nasional, maka beberapa masalah hubungan kerdja dengan Arsip Nasional perlu dipetjahkan, jaitu :

a. Kriteria apakah jang dapat didjadikan pedoman bagi instansi2 Pemerintah untuk menentukan djenis2 arsip statis jang disimpan dan dipelihara di Arsip Nasional ?

b. Bagaimanakah prosedur penjerahannja? Apakah perlu diklasifikasi menurut tahun, subjek, bidang kegiatan, dsb. ataukah tjukup diserahkan begitu sadja?

c. Apakah diperlukan djadwal waktu bagi penjerahannja?

d. Apakah diperlukan konsultasi dari Arsip Nasional tentang membuang (karena tak berguna) arsip2 instansi Pemerintah?

Hubungan dengan Lembaga Administrasi Negara sesuai dengan tugas pokoknja akan lebih banjak dititik-beratkan pada :

1. Penjusunan pedoman teknis tentang kearsipan dinamis.
2. Penjempurnaan dan perbaikan unit2 kearsipan.
3. Pembinaan personalia dibidang kearsipan.
4. Standardisasi peralatan dan perlengkapan kearsipan.
5. Perbaikan lokasi fisik, tata-ruang, dsb.

Suatu kelemahan jang kita hadapi dalam penjelenggaraan kegiatan kearsipan dinamis ialah kurangnja buku2 pedoman seperti :

a. Prosedur kerdja kearsipan dinamis.
b. Teknik filing dan indexing.
c. Klasifikasi.
d. Peralatan/perlengkapan kearsipan, lokasi dan tataruang.
e. Tjara penjimpanan dan pemusnahan.
f. Pemeliharaan.

Perbaikan tjara kerdja unit kearsipan perlu kita tingkatkan dimana hubungan fungsionil antara unit kearsipan jang ada dalam suatu instansi Pemerintah kurang terlihat. Tidak adanja tuntunan menjebabkan hubungan tersebut mendjadi lemah.

Mengingat semakin besarnja volume kerdja Pemerintah pada dewasa ini dengan tugas2 pembangunan jang berarti " paper work " dan " record keeping " semakin bertambah, maka kebutuhan akan tenaga2 jang terampil dibidang kearsipan sangat diperlukan.

Oleh karena beraneka ragamnja peralatan dan perlengkapan jang dipergunakan oleh unit2 kearsipan pada instansi Pemerintah, baik bentuk, ukuran maupun bahannja jang kurang memenuhi persjaratan, maka sudah sepantasnja diadakan standardisasi dibidang ini.

FASILITAS KEARSIPAN SERTA PENINGKATAN AKTIVITASNJA

Diatas telah dikatakan, bahwa arsip sebagai " pusat ingatan " mempunjai arti jang penting. Ini menundjukkan betapa pentingnja pula penjimpanan dan pemeliharaan arsip jang setepat-tepatnja.

Ketelitian dalam penjimpanan dan pemeliharaan arsip a.l. menjangkut segi2 fasilitas, perabotan kerdja dan perlengkapan teknis kearsipan serta peningkatan aktivitasnja. Fasilitas, perabotan kerdja dan perlengkapan teknis jang dimaksudkan mentjakup baik mengenai ruang kerdja, perabotan kerdja maupun perlengkapan teknisnja dalam rangka :

1. mendjamin keawetan atau dajatahan arsip ;
2. mendjamin keamanan arsip dari bahaja kebakaran dan pentjurian ;
3. mendjamin kesehatan pegawai kearsipan ;
4. memelihara ketekunan dan semangat kerdja pegawai kearsipan ;
5. mendjamin kelantjaran kerdja, ketepatan sistim kearsipan ;
6. menampung peningkatan volume kerdja kearsipan.

Oleh karena arti pentingnja arsip masih belum sepenuhnja disadari oleh pedjabat-pedjabat atau pimpinan, maka tentang kearsipan ini senantiasa tertjermin pada ruang kerdja, perabotan kerdja dan perlengkapan teknisnja — baik kwantitatif maupun kwalitatif — jang kurang memenuhi sjarat2.

Kalau gedung kantornja bertingkat, maka sering didjumpai tempat atau ruang kerdja kearsipan itu berada ditingkat terbawah atau ditingkat teratas, sehingga tidak merupakan tempat strategis dalam rangka komunikasinja dengan unit2 lain. Djuga dengan Pimpinan (Kepala) jang bertanggungdjawab dibidang kearsipan. Lagi pula pada umumnja perabotan kerdja sudah sangat tua dibandingkan dengan perabotan kerdja dari unit2 lain.

Djadi sebenarnja fasilitas ruang kerdja, perabotan kerdja dan perlengkapan teknis kearsipan mempunjai "tjiri2" tersendiri jang djelas berbeda dari unit2 lain. Banjak masalah jang menjangkut bidang kearsipan, termasuk anggaran jang biasanja djuga kurang diperhatikan.

a. RUANG KERDJA

Ruang kerdja jang njaman, sedjuk dan segar penting sekali bagi usaha pemeliharaan ketenangan kerdja pegawai, sehingga intensitas kerdja akan selalu meningkat. Tapi untuk unit kearsipan biasanja sjarat2 itu kurang terpenuhi, terlihat a.l. pada hal-hal jang berikut.

1. Ruang kerdja jang didalamnja terlalu penuh sesak dengan perabotan kerdja jang djumlah serta letaknja tidak mendjamin keleluasan gerak pegawai pada waktu bekerdja.

2. Ruang kerdja jang terlalu panas, pengap ataupun terlalu dingin, sehingga lekas menimbulkan kebosanan kerdja dan mengganggu kesehatan pegawai. Djadi disini menjangkut sistim ventilasi, tinggi rendahnja langit2, dinding2 jang membatasinja, pengaturan kelembaban dan sebagainja.

3. Ruang kerdja jang tidak menarik, misalnja karena warna dinding terlalu banjak memantulkan tjahanja.

4. Ruang kerdja jang terlalu gelap, misalnja penerangan tidak tjukup atau tidak tepat, tidak ada sistim ventilasi jang tepat dan djendela2 jang mendjamin sirkulasi udara jang segar, dan sebagainja.

5. Tataruang kerdja jang tidak strategis atau jang tidak dikaitkan dengan fungsi arsip sebagai "pusat ingatan", dan tidak pula berkaitan dengan efisiensi penggunaan waktu dan gerak.

6. Ruang kerdja jang kurang diperhitungkan dari segi2 keamanan dan bahaja kebakaran.

7. Ruang kerdja jang terganggu oleh kesibukan2 dan keributan kerdja dari unit-unit lain.

b. PERABOTAN KERDJA

Termasuk dalam perabotan kerdja ini ialah mesintik, mesin duplikator, lemari-lemari filing, medja kursi, rak2, latji2 dan sebagainja. Perabotan ini tentu sadja penting untuk penjimpanan dan pemeliharaan arsip2. Maka itu penempatan dan penggunaannja harus tepat. Dan dalam hal ini masih dihadapi masalah2 :

1. Belum adanja keseragaman perabotan2, baik mengenai ukuran, merk, model maupun tahun pembikinannja.

2. Pengaturan letak perabotan2 jang tidak efisien.

3. Ada perabotan2 jang dipergunakan tidak sebagaimana mestinja atau bahkan tak terpakai.

4. Perabotan2 kurang diperhatikan untuk dapat mendjamin dajatahan arsip.

5. Ketjotjokan antara djumlah perabotan jang diperlukan dan peningkatan volume kerdja kearsipan djuga kurang diperhatikan, sehingga banjak arsip jang ditaroh disembarang tempat sadja.

6. Perabotan jang dipakai sering djuga kurang memperhitungkan segi2 keamanan arsip, baik dari bahaja kebakaran, pentjurian maupun pemalsuan.

7. Tidak ada alat2 komunikasi untuk mempertjepat hubungan kerdja unit kearsipan dengan unit2 lain.

c. PERLENGKAPAN TEKNIS

Untuk penggunaan ruang kerdja dan perabotan2 tersebut diatas masih diperlukan perlengkapan2 teknis, jang akan mendjamin keawetan arsip2, kesedjukan ruang kerdja, kesenangan kerdja pegawai dan sebagainja. Masalah2 jang dihadapi dalam hal ini a.l. :

1. Tidak ada alat penghisap debu untuk mendjamin kesehatan pegawai dan kebersihan ruangan.

2. Tidak ada alat pengatur kelembaban untuk mendjamin dajatahan arsip2.

3. Tidak ada alat pengatur temperatur untuk mendjamin kesenangan kerdja pegawai dan kesegaran udara ruangan.

4. Voltage listrik jang tidak konstan, bahkan kadang2 aliran putus untuk beberapa hari, sehingga perlengkapan teknis jang memerlukan tenaga listrik matjet karenanja.

5. Konstruksi pemasangan lampu2 dan kabel2 listrik sering kurang diperhitungkan dari terhindarnja bahaja kebakaran, karena kortsluiting.

6. Perlengkapan lainnja untuk penjimpanan dan memproses arsip2 seperti formulir2, kartu2, map2 dan sebagainja jang masih belum diperhatikan standardisasinja, baik ukurannja, tebal tipisnja, warna, kwalitas, bentuk dan sebagainja.

d. HAMBATAN PENINGKATAN AKTIVITAS

Faktor2 fisik seperti ruang kerdja, perabotan kerdja dan perlengkapan teknis kearsipan jang kurang memenuhi sjarat2 efisiensi a.l. djuga mengakibatkan timbulnja masalah-masalah :

1. Tidak tertampungnja peningkatan volume kerdja bidang kearsipan.
2. Adanja kesulitan2 lain, jang bersifat proseduril dan strukturil.

SISTIM DAN PEMBINAAN KEARSIPAN

Djika masih sadja banjak pedjabat2 jang beranggapan bahwa kearsipan adalah pekerdjaan jang tak memerlukan ketjerdasan, selama itu pula arsip tidak akan ditangani oleh tenaga2 jang tjukup tjakap.

Dibidang ini belum tampak adanja usaha2 perbaikan sistim dan prosedur kearsipan jang njata, termasuk pendidikan atau latihan chusus kearsipan. Akibatnja bidang kearsipan makin menjedihkan. Nilai2 penting dan dajaguna arsip merosot, sehingga menghambat kelantjaran pekerdjaan. Se-olah2 arsip hanjalah merupakan tumpukan kertas jang makin bertambah banjak memenuhi lemari, rak, latji dan medja disetiap ruangan. Keadaan tersebut kemudian menimbulkan masalah tempat.

Hal ini dibuktikan dengan banjaknja keluhan2 tentang ritjunja kearsipan di Instansi2. Banjak dokumen tidak dapat dengan tjepat diketemukan, bahkan sampai ber-hari2 tetap " hilang tak tentunja rimbanja ". Dan orang merasa heran, bila ada surat jang bisa didapatkan segera!

Djuga kenjataan2 tentang tidak seragamnja sistim dan prosedur kearsipan ; tidak ada pola klasifikasi mengenai subjek2; tidak ada pemisahan arsip penting dan jang tidak penting, pemisahan arsip aktip dan jang inaktip; tjara menjimpan dengan menumpuk berkas2 begitu sadja; tidak ada program penjerahan arsip statis kepada Arsip Nasional, dan *last not least* pegawai2 bagian arsip jang tidak mendapat penghargaan sebagaimana mestinja. (Paling rendah seorang Arsiparis seharusnja berpangkat III-a/PGPS 1968).

Sistim jang dipakai di Indonesia sedjak 1916 adalah " kaart-systeem " jang dibawa dari negeri Belanda. Dibawah pimpinan Kaulbach, " kaartsysteem " berhasil dilaksanakan dengan perbaikan2 seperlunja, sehingga sistim ini kemudian dikenal sebagai Sistim KAULBACH.

Arsip Departemen2 zaman Hindia-Belanda dapat diselenggarakan se-baik2-nja. Dengan sistim Kaulbach ini tak perlu lagi membuang-buang waktu untuk membuat index (registrasi), djuga tak terdjadi kekeliruan dan stagnasi dalam pekerdjaan arsip se-hari2. Inipun telah dinjatakan oleh Bagian Arsip tiap Departemen Republik Indonesia, jang sampai sekarang masih tetap mempergunakan sistim Kaulbach ini dengan banjak perubahan2.

Selandjutnja sistim Kaulbach ini tidak memerlukan banjak pegawai arsip, mudah dipahami dan menurut pengalaman di Indonesia dapat berdjalan dengan lantjar.

Memang sekarang ini segala-galanja sudah djauh berbeda, banjak sudah jang berubah (ketjuali nasib pegawai arsip). Kata2 " administrasi " — " management " — " akselerasi pembangunan " — " modernisasi " — " teknologi " — " mekanisasi " — " otomatisasi " mendjadi kata mode.

Orang bilang : sistim kearsipan tahun 1916 pasti tidak sesuai lagi. Buktinja, keadaan kearsipan katjau-balau ! Djadinja perlu segera ada tindakan perbaikan sistim dan prosedur kearsipan. Lantas menjarankan sistim baru jang lebih baik, praktis, efisien, jaitu " sistim modern " seperti jang digunakan di Amerika !

Jang mendjadi pertanjaan bagi penulis ialah : Kalau kearsipan kini mendjadi ritju, tjampur aduk tak keruan — apakah sistimnja jang tidak kena ataukah orang-

SISTIM INFORMASI DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Oleh : Dr. Sondang P. Siagian

Pada hakekatnja pengambilan keputusan adalah suatu pemetjahan masalah. Agar supaja pemetjahan masalah itu mendatangkan hasil jang maksimal, maka perlu diusahakan agar pemetjahan itu didasarkan kepada tehnik2 ilmiah. Djika diteliti lebih landjut maka akan ternjata bahwa pemetjahan sesuatu masalah berkisar pada pengelolaan fakta dan data. Pengelolaan fakta dan data itulah jang akan disoroti dalam artikel ini.

TJARA MENGEVALUIR FAKTA

Adanja sesuatu — dus termasuk adanja fakta — ialah karena sesuatu itu mempunjai "tjiri-tjiri" tertentu seperti : tjiri2 fisik (beratnja, kondisinja, warnanja, umurnja, dsb.-nja); dimensi seperti bentuk, ukuran; kwantitasnja (djumlahnja), dan struktur atau hubungan sesuatu itu dengan sesuatu jang lain, baik hubungan riil maupun hubungan potensiil; serta fungsi (tudjuan, peranan dan/atau kegunaannja).

Dengan perkataan lain, fakta adalah sesuatu jang harus dibedakan dari opini, kejakinan, impressi, ide, interpretasi, pendapat, dogma, doktrin dan pedoman "jang telah diketahui oleh setiap orang". Tambahan pula fakta bukan keinginan dan angan-angan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk mengevaluir apakah sesuatu itu "fakta" atau tidak, perlu terlebih dahulu diketahui apakah sesuatu itu memiliki "tjiri2" tertentu seperti telah dikatakan diatas. Tjiri2 tersebut diatas *mutlak dikaitkan dengan waktu* oleh karena interpretasi kita terhadap tjiri2 itu dapat berobah dari waktu ke waktu. Misalnja: Satu bola lampu listrik mempunjai tjiri2 tertentu. Dus ia adalah suatu "fakta". Dalam menginterpretir "fakta" tersebut — terutama apabila dilihat dari segi kegunaannja — faktor waktu mendjadi sangat menentukan. Satu bola lampu listrik dengan kekuatan 60 watt djika dinjalakan dimalam hari dalam satu ruangan jang gelap akan kelihatan sangat terang. Akan tetapi djika dinjalakan pada siang hari, terangnja akan mendjadi sangat berkurang meskipun tjiri2-nja tetap sama. Djika ditambah dengan luas ruangan jang memerlukan penerangan, maka arti bola lampu jang berkekuatan 60 watt itu akan berbeda pula.

Tjontoh diatas dimaksudkan untuk menundjukkan bahwa fakta dapat berobah sifat dan kegunaannja djika dihubungkan dengan situasi tertentu, waktu tertentu dan tudjuan tertentu. Oleh karena itu mengevaluir fakta tidak boleh terpisah dari situasi, ruang gerak, waktu dan tudjuan jang bersifat chas (specifik).

TJARA MENGEVALUIR EXPERT

Djika dikatakan bahwa pemetjahan masalah memerlukan approach jang ilmiah,

dalam sebutan itu setjara implisit terdapat pengertian bahwa pengambilan keputusan perlu dilaksanakan oleh mereka jang tergolong expert, terutama dalam hal tidak tersedianja data2 dan fakta2 jang lengkap. Dalam pada itu perlu diingat bahwa seorang expert adalah seorang specialist dalam satu bidang tertentu dan karena itu kegunaannja pun mendjadi terbatas pula. Oleh karena itu seorang expert perlu pula dinilai agar supaja didalam mempergunakan/memanfaatkan keachliannja, seorang pemimpin memperoleh hasil jang sebesar-besarnja. Dengan demikian sekali gus djuga akan diketahui expert apa jang tersedia — atau djika tidak tersedia perlu dicari — dalam menghadapi masalah2 tertentu. Ada dua tingkat penilaian jang perlu diadakan terhadap seseorang expert, jaitu : (1) Persjaratan umum, dan (2) kemungkinan penggunaan latar belakang pendidikan dan pengalamannja dalam memetjahkan sesuatu masalah jang kini dihadapi dengan mempertimbangkan sifat dan kondisi daripada masalah itu.

Dalam menilai seorang expert ada enam hal jang perlu diteliti, jaitu :

1. Adanja kepastian tentang identitas dari expert itu.

2. Djika sumber informasi tentang keachlian seseorang itu adalah fihak lain, perlu pula adanja kepastian bahwa sumber informasi itu adalah achli pula dalam bidang jang dibitjarakannja.

3. Mengadakan verifikasi tentang informasi jang diperoleh dari sumber jang lebih luas lagi.

4. Sumber informasi itu harus bebas dari perhitungan2 pribadi jang akan menguntungkan jang bersangkutan.

5. Kapasitas kerdjanja dimasa lalu dalam bidang jang sama seperti jang dihadapi sekarang atau dalam bidang lain jang serupa. Bagaimana dengan kemampuannja? Dapat dipertjaja penuh atau tidak? Apakah analisanja tadjam atau tidak? Konklusinja bagaimana? Procentase rekomendasinja jang dapat diterapkan bagaimana?

6. Pandangannja tentang masalah jang dihadapi sekarang bagaimana? Apakah ia sudah menjadari pentingnja masalah itu dalam hubungannja dengan mission organisasi? Dalam hal kurangnja fakta2, apakah dia sanggup menginterpretir data2 dan fakta2 jang ada untuk tiba pada pemetjahan jang effektif?

Dengan meneliti keenam hal tersebut — jang sebaiknja dilakukan oleh lebih dari satu orang — maka kegunaan seorang expert itu akan sangat besar dalam membantu pimpinan dalam memetjahkan masalah dalam rangka pengambilan keputusan untuk mengemban mission organisasi demi tertjapainja tudjuan jang telah ditentukan dengan effisien dan ekonomis. Dengan demikian pula bagi pimpinan (jang pada umumnja adalah generalist) akan selalu tersedia tenaga expert sebagai pembantunja.

PEMBINAAN DAN PENGGUNAAN SISTIM INFORMASI INTERN

Djika telah terlihat bahwa pemetjahan masalah dalam rangka pengambilan keputusan memerlukan data dan fakta, kiranja tidak akan terlalu sukar pula untuk melihat bahwa untuk memperoleh data2 dan fakta2 jang up-to-date, dapat dipertjaja dan lengkap, sangat diperlukan suatu sistim informasi intern jang effektif, sederhana dan sistematis oleh karena sistim informasi intern itulah jang mendjadi "induk" daripada informasi jang dibutuhkan.

Oleh karena itu pembinaan dan penggunaan daripada sistim informasi intern merupakan *conditio sine qua non* bagi setiap organisasi. Djika dianaloogkan dengan tubuh manusia sistim informasi intern sama dengan sistim peredaran darah. Djika sistim peredaran darah dalam tubuh manusia kurang baik, maka manusia jang demikian tidak dapat dikatakan sebagai manusia jang sehat.

Tudjuan pengembangan sistim informasi intern ialah untuk mendjamin tersedianja informasi jang berguna setiap kali informasi itu dibutuhkan. Artinja, kita tidak dapat dan memang tidak boleh mengumpulkan dan menganalisa data untuk setiap kali dibutuhkan. Segala matjam data/informasi jang menurut dugaan akan diperlukan dimasa depan harus setjara terus menerus dikumpulkan.

Sebenarnja hampir semua organisasi memiliki terlalu banjak informasi. Akan tetapi banjak belum tentu berarti baik. Jang penting ialah tersedianja informasi jang berguna apabila dibutuhkan dalam proses pengambilan keputusan. Fakta2 jang tersimpan dalam latji tidak ada gunanja djika tidak diketahui oleh orang adanja fakta2 tersebut dan lebih buruk lagi apabila fakta2 itu tidak dipergunakan apabila dibutuhkan.

Pembinaan suatu sistim informasi intern dalam suatu organisasi mentjakupi empat bidang kegiatan, jaitu :

1. Pembuatan laporan,
2. Sirkulasi,
3. Penjimpanan, dan
4. Pengambilan kembali untuk digunakan (retrieval).

PEMBUATAN LAPORAN

Salah satu "penjakit" jang menghinggapi hampir semua organisasi ialah pembuatan laporan jang semakin banjak. Akibatnja laporan2 itu sering tidak dibatja dan mendjadi tidak berguna. Kalaupun ada kepuasan dalam hal jang demikian, kepuasan itu hanjalah kepuasan bagi si pembuat laporan sedangkan kegunaannja bagi organisasi — terutama dalam pengambilan keputusan — adalah nihil. Pada hal membuat laporan memerlukan waktu, tenaga dan biaja.

Sering banjak laporan jang tidak ada gunanja karena berbagai faktor seperti:

1. Sistematika laporan jang tidak baik ;
2. Terlalu banjak kata2 jang dipergunakan (pada hal lebih baik djika bagan, kurve, dan angka2 jang banjak dipergunakan) ;
3. Tudjuan pembuatan laporan jang tidak djelas ;
4. Data2 jang terdapat dalam laporan tidak up-to-date, dsb.

Dengan kata lain, banjak laporan jang tidak dibatja dan dipergunakan karena laporan itu rendah mutunja. Dibawah ini akan didjelaskan gedjala2 daripada suatu laporan jang rendah mutunja. Dengan mengetahui gedjala2 tersebut pimpinan organisasi dapat mentjegah berobahnja gedjala itu mendjadi penjakit dan dengan demikian berusaha untuk mendjadikan organisasi jang dipimpinnja mendjadi organisasi jang sehat.

Gedjala2 Laporan Jang Tidak Baik. Suatu laporan dikatakan tidak baik apabila laporan itu mempunjai gedjala2 sebagai berikut :

1. Laporan mengandung terlalu banjak informasi sehingga pimpinan organisasi masih harus memilih informasi mana jang berguna baginja dalam pengambilan keputusan.

2. Meskipun banjak informasi jang diberikan, didalamnja tidak terdapat data jang djustru sangat dibutuhkan oleh management untuk mengambil keputusan dewasa ini. (Artinja pada waktu laporan dibuat).

3. Data jang terkandung dalam laporan tidak ada hubungannja dengan tudjuan dan bidang perhatian management jang menundjukkan bahwa laporan dibuat tan-

pa arah atau difihak pembuat laporan tidak ada pengertian tentang kebutuhan management akan informasi.

4. Data jang terdapat dalam laporan tidak ada hubungannja dengan dasar perbandingan dan tudjuan management. Artinja, laporan dibuat berdasarkan pendapat bahwa isi laporan " enak dibatja ". Pada hal laporan harus berisikan data jang " perlu diketahui ".

5. Data dipresentir dengan tjara jang kurang baik, karena sistematika jang buruk.

6. Laporan semata-mata bersifat deskriptif tanpa analisa dan/atau interpretasi.

7. Tidak ada integrasi antara laporan satu unit dengan laporan dari unit jang lain.

8. Laporan hanja mengandung hal2 jang positif (untuk memberikan kesan bahwa segala sesuatu berdjalan lantjar). Pada hal management perlu pula mengetahui segi2 negatif kegiatan, agar supaja faktor2 penghalang dapat dihilangkan atau paling sedikit dikurangi. Dengan djalan demikian pandangan management tentang situasi mendjadi menjeluruh dan realistis.

Sebab2 Tidak Baiknja Mutu Laporan. Mutu laporan sering mendjadi tidak baik karena alasan2 sebagai berikut :

1. Banjak laporan jang terus menerus tersimpan meskipun kegunaannja sudah lama lewat.

2. Laporan dibuat agar supaja laporan itu tersedia " djika dibutuhkan ". Dibutuhkan disini berarti dibutuhkan menurut interpretasi pembuat laporan dan bukan karena interpretasi pimpinan organisasi.

3. Sering terdjadi bahwa djika sesuatu kebutuhan untuk laporan timbul, dibuatkan laporan baru tanpa mengetjek laporan apa jang telah ada dan dapat dipergunakan untuk memuaskan kebutuhan jang timbul itu.

4. Laporan jang " overlapping " dibuat karena kurangnja koordinasi dan pengawasan.

5. Waktu pembuatan laporan terlalu dekat.

6. Laporan dibuat oleh petugas2 teknis jang tidak memahami kebutuhan pedjabat-pedjabat operasionil. Pada hal pedjabat2 operasionil itulah jang akan mempergunakan laporan tersebut.

7. Dalam hal komputer/EDP telah dipergunakan, semakin banjak laporan jang dibuat karena membuatnja lebih mudah dan sebagai alasan untuk penggunaan terus-menerus dari mesin2 komputer itu.

8. Laporan dibuat dalam djumlah exemplaar jang begitu banjak karena dikirimkan kepada setiap orang didalam organisasi.

Jang mendjadi dasar dalam penjusunan laporan — agar supaja laporan itu bermanfaat sebagai alat pembantu dalam pengambilan keputusan — ialah :

1. Bidang2 pokok terhadap mana management harus memusatkan perhatian didalam pelaksanaan tugas ;

2. Identifikasi kebutuhan management tentang informasi.

3. Identifikasi bentuk informasi jang dibutuhkan pada berbagai tingkat pelaksanaan tugas2 pokok organisasi.

4. Membuat perbedaan kebutuhan atas dasar "tindakan" dan "informasi". Jang harus diutamakan adalah informasi jang dibutuhkan untuk bertindak dan bukan informasi hanja untuk sekedar memiliki informasi.

Setelah mengetahui gedjala2 dan sebab2 terbuatnja laporan jang tidak baik, kini perlu diketahui dinamika daripada pelaporan jang baik, Laporan dapat dikatakan baik apabila laporan itu :

1. Tersusun dengan rapih,
2. Dibuat dengan bahasa jang sederhana/mudah dimengerti,
3. Dibuat dengan kerdjasama antara petugas teknis dan petugas operasionil,
4. Mengandung semua fakta jang dibutuhkan dalam menghadapi satu situasi tertentu,
5. Data2 jang terkandung didalamnja up-to-date, dapat dipertjajai dan lengkap,
6. Sumber2nja merupakan sumber2 jang kompeten,
7. Mengandung alat2 visualisasi seperti bagan,
8. Dengan mudah diinterpretir oleh fihak lain jang tidak turut menjusun laporan,
9. Dengan mudah dapat dipergunakan oleh pimpinan organisasi dalam proses pengambilan keputusan, dan
10. Disampaikan kepada jang memerlukannja pada waktu jang tepat.

SIRKULASI LAPORAN

Telah terlihat dimuka bahwa salah satu sebab tersusunnja laporan jang tidak/kurang bermanfaat bagi organisasi ialah karena laporan itu dibuat dalam djumlah jang sedemikian banjaknja sehingga disirkulir kepada sebanjak mungkin orang didalam organisasi.

Beberapa pedoman jang dapat dipergunakan dalam menentukan sirkulasi laporan ialah :

1. Berikanlah laporan hanja kepada mereka jang karena tugasnja mutlak membatja laporan tersebut.

2. Jang dimaksud dengan mereka jang memerlukan setjara mutlak ialah para pedjabat didalam suatu organisasi jang dalam proses pengambilan keputusan turut serta dalam rapat2 jang diadakan oleh pimpinan organisasi, baik pedjabat2 " line " maupun pedjabat2 " staff ".

3. Laporan diberikan kepada fihak2 jang mendjadi sumber informasi jang dimuat dalam laporan. Maksudnja ialah agar sumber informasi itu mengetahui bahwa informasi jang mereka berikan memang berguna bagi organisasi dalam proses pelaksanaan tugas. Sekaligus pemberian laporan kepada mereka itu akan mendjadi perangsang untuk memberikan informasi dimasa depan apabila diminta.

4. Laporan diberikan kepada mereka jang akan mendjadi pelaksana daripada keputusan jang akan diambil. Djadi meskipun sesuatu keputusan belum diambil, pembuat laporan sudah harus mengetahui keputusan apa jang kira2 akan diambil untuk memetjahkan masalah dan siapa2 didalam organisasi jang akan bertanggungdjawab untuk melaksanakan keputusan itu.

5. Tergantung dari sifat keputusan jang diambil, ada pula kemungkinan bahwa fihak2 luar tertentu perlu menerima laporan djika karena hubungannja dengan organisasi akan terpengaruh oleh keputusan jang akan diambil itu. Dengan demikian fihak2 luar itu sedjak pagi2 sudah dapat mempersiapkan diri dalam menghadapi aki-

bat daripada keputusan itu, baik dalam arti peningkatan hubungan dengan organisasi maupun penjesuaian sifat hubungan dengan organisasi jang bersangkutan.

PENJIMPANAN INFORMASI

Ditindjau dari segi kegunaan informasi bagi suatu organisasi, informasi dapat digolongkan kepada empat golongan utama, jaitu :

1. Informasi jang perlu disimpan untuk selama-lamanja,
2. Informasi jang perlu disimpan untuk djangka pandjang,
3. Informasi jang perlu disimpan sementara,
4. Informasi jang segera dapat dilupakan.

Tentunja sukar untuk mengadakan suatu pola umum tentang klassifikasi daripada informasi2 jang dikategorikan kepada empat golongan diatas karena klassifikasi itu sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti :

1. Tudjuan existensi organisasi,
2. Dasar hukum pendirian organisasi,
3. Anggaran dasar dan anggaran rumah tangga organisasi,
4. Besar/ketjilnja organisasi,
5. Sifat kegiatan2 jang dilakukan didalam/oleh organisasi,
6. Filsafat jang dianut oleh pimpinan organisasi,
7. Sifat sumber2 informasi jang dipergunakan oleh organisasi.

Dengan perkataan lain, setiap organisasi harus merumuskan bagi dirinja sendiri kebidjaksanaan jang menjangkut penjimpanan organisasi dan apabila telah dirumuskan disampaikan kepada semua orang agar supaja diketahui adanja kebidjaksanaan itu. Dalam pada itu untuk memudahkan perumusan kebidjaksanaan itu dibawah ini diberikan beberapa *tjontoh* tentang klassifikasi jang dimaksud diatas.

1. Informasi jang menjangkut status hukum organisasi disimpan untuk selama-lamanja.

2. Informasi jang menjangkut pegawai disimpan untuk djangka pandjang (misalnja 50 tahun setelah pegawai jang bersangkutan sudah berhenti sebagai pegawai.

3. Informasi jang disimpan untuk sementara adalah dokumen jang kegunaannja hanja berlaku satu kali dan pengaruhnja terhadap kegiatan organisasi hanja bersifat djangka pendek.

4. Informasi jang segera dapat dilupakan ialah misalnja undangan rapat jang djika rapatnja telah selesai undangannja pun dapat dibuang.

Adanja kebidjaksanaan jang demikian akan menguntungkan organisasi dalam berbagai segi, seperti :

1. Tidak banjaknja tempat jang harus disediakan untuk menjimpan informasi,
2. Semakin mudahnja memelihara tempat penjimpanan informasi,
3. Semakin mudahnja memelihara mutu informasi jang tersimpan,
4. Tidak diperlukannja terlalu banjak orang jang mengurus informasi tersebut,
5. Berkurangnja biaja pemeliharaan informasi,
6. Semakin mudahnja mengetahui dimana informasi apa tersimpan, dan
7. Semakin mudahnja mengambil informasi itu dari tempat penjimpanannja djika waktunja telah tiba untuk mempergunakan informasi itu.

PENGAMBILAN INFORMASI UNTUK DIPERGUNAKAN

Seperti telah berulang kali dikatakan informasi hanja berguna apabila informasi itu dapat dipergunakan sebagai bahan untuk mempermudah pengambilan keputusan.

Oleh karena itu ditindjau dari segi waktu, effektifitas pengambilan keputusan sangat tergantung atas tjepat tidaknja informasi jang diperlukan dapat diambil dari tempat penjimpanannja. Disinilah terletak hubungan erat antara sistim penjimpanan informasi dengan tehnik pengambilan informasi itu. Dengan sistim penjimpanan jang baik, akan mudah diketahui dimana tersimpan informasi apa.

Karena itu seseorang jang bertanggungdjawab atas penjimpanan informasi harus mengetahui informasi apa jang dibutuhkan oleh siapa dan untuk maksud apa. Terlihat pula dengan djelas bahwa tidak boleh hanja ada seorang petugas jang bertanggungdjawab dalam penjimpanan informasi oleh karena djika jang seorang itu berhalangan/tidak berada ditempatnja, informasi jang diperlukan masih harus bisa dikeluarkan dari tempat penjimpanannja dengan tjepat dan tepat.

Achirnja perlu ditekankan bahwa proses pengurusan informasi — mulai dari pengumpulan, pengolahan, klassifikasi, penjimpanan dan pengambilan kembali dari tempat penjimpanan — adalah satu proses jang integrated/menjeluruh jang tidak dapat/tidak boleh dipisahkan satu dengan jang lain oleh karena tidak baiknja satu aspek dari proses tersebut akan sangat mempengaruhi pula aspek lain dari proses jang sama.

Hanja dengan integrasi proses itulah suatu sistim informasi intern dapat dibina dengan baik dan informasi jang diperoleh dapat dipergunakan untuk mempermudah pimpinan organisasi untuk memetjahkan masalah dalam rangka pengambilan keputusan.

SEDIKIT TENTANG SISTIM INFORMASI DIMASA DEPAN

Sementara orang mengatakan bahwa abad sekarang ini adalah abad komputer. Dikatakan demikian oleh karena peranan komputer dalam *membantu* pimpinan organisasi — dan manusia pada umumnja — mengambil keputusan kelihatannja semakin besar. Sedemikian besarnja peranan komputer itu dalam kehidupan manusia modern sampai ada ketakutan sementara orang bahwa lambat-laun komputer akan menguasai peri kehidupan manusia. Saja berpendapat bahwa ketakutan jang demikian sebenarnja tidak beralasan.

Dikatakan tidak beralasan oleh karena komputer hanjalah sekedar alat pembantu jang *tidak mungkin mengambil keputusan sendiri.* Komputer hanja dapat mengerdjakan apa jang kita suruh untuk dia kerdjakan.

Keuntungan penggunaan komputer dalam organisasi ialah bahwa ia mempunjai kapasitas kerdja jang sangat besar dengan ketjepatan jang sangat tinggi dengan ketepatan jang tinggi pula. Djadi djika dikaitkan kembali kepada proses penangan data, mulai dari pengumpulan, pengolahan, penjimpanan dan pengambilan kembali, komputer memang telah terbukti sangat bermanfaat.

Oleh karena itu barangkali tidak akan meleset djika dikatakan bahwa dimasa depan penggunaan komputer bukan lagi merupakan suatu " luxury " dalam penanganan data, akan tetapi akan mendjadi suatu kebutuhan mutlak. Namun demikian perlu disadari bahwa komputer beserta seluruh bagian2nja adalah alat jang sangat mahal. Oleh karena itu penggunaannja — baik hardwarenja maupun softwarenja —

harus seeffisien mungkin. Dan penggunaan komputer baru dapat dikatakan effisien apabila komputer itu dipergunakan 24 djam sehari selama tudjuh hari dalam seminggu.

Sebelum pimpinan organisasi memutuskan mengalihkan penanganan data dari pekerdjaan tangan (manual) kepada komputerisasi, perlu dipikirkan setjara matang beberapa hal, seperti :

1. Apakah informasi jang akan diolah dimasa kini dan dimasa depan mentjapai volume sedemikian rupa sehingga komputerisasi mendjadi keharusan ?
2. Djika akan mengalih kepada komputerisasi, apakah jang dimaksudkan memiliki sendiri komputer itu ?
3. Djika memiliki sendiri, type apa dan kapasitas apa jang dibutuhkan ?
4. Untuk apa sadja komputer itu akan dipergunakan ?
5. Perobahan apa dalam sistim informasi jang berlaku sekarang perlu diadakan agar supaja komputerisasi dimungkinkan ?
6. Apakah tidak lebih effisien apabila komputer jang dibutuhkan tidak dibeli, melainkan menjewa sadja (time - sharing) ?
7. Keuntungan2 riil apa jang akan dinikmati dengan komputerisasi ?
8. Akibat psychologis apa jang mungkin timbul dalam kalangan tenaga kerdja djika keputusan komputerisasi diambil dan langkah2 jang perlu diambil sedjak sekarang untuk menghilangkan akibat2 negatif dari faktor psychologis itu ?
9. Apakah kegiatan organisasi sedemikian kompleksnja sehingga penggunaan komputer dapat dibenarkan ?

Jang djelas abad komputer telah tiba dan sebagaimana halnja dengan bidang kegiatan management lainnja, kuntji kemanfaatan komputer dalam rangka sistim informasi terletak pada hakekat tudjuan jang hendak ditjapai.

BIBLIOGRAFI

Blake, Robert R. and Jane S. Mouton, Group Dynamics : Key to Decision-Making. Houston, Texas : Gulf Publishing Company, 1961.

Casson, Herbert N., Tehnik Mengambil Keputusan. (Dialihbahasakan oleh Purnawisjaya). Djakarta ; Magic Center, n.d.

Cooper John D., The Art of Decision-Making. Garden City, New York : Doubleday, 1965.

Lucas, Alan K., Decision About People in Need : A Study of Administrativeness in Public Assistance Chapel Hill, North Caroline : University of North Caroline Press, 1957.

Melman, Seymour, Decision-Making and Productivity. New York : Wiley and Sons, 1958.

Siagian, Sondang P., Filsafat Administrasi. Djakarta : P.T. Gunung Agung, 1970.

Simon, Herbert A., The Science of Management Decision. New York: Harper and Brothers, 1960.

Spencer, Molton H. and Louis Siegelman, Managerial Economics, Decision-Making and Forward Planning. Homewood, Illinois : Richard D Irwin, 1959.

Utterback, William E., Decision Through Discussion. A Manual for Group Leaders. New York : Rinehart Inc., 1950.

Folson, Marion E, Executive Decision-Making : Observation and Experience in Business and Government. New York : McGraw-Hill, 1962

BEBERAPA ASPEK PENERTIBAN PERUSAHAAN-PERUSAHAAN NEGARA

Oleh : Joesoef Soejoed *)

Masalah penertiban perusahaan Negara agaknja telah merupakan satu faktor jang dapat memperlantjar pembangunan Negara.

Memang pada masa2 jang lampau kepada Perusahaan Negara telah diberikan peranan jang diharapkan akan mendjadi "leading and commanding position" dalam segala bidang usaha, baik usaha2 perdagangan, perindustrian, pertambangan, perkebunan maupun usaha pemberian djasa. Untuk segala djenis usaha Negara tersebut disediakan satu wadah jang uniform jaitu bentuk hukum Perusahaan Negara (atau P.N) jang diatur dalam Undang2 No. 19 Prp. tahun 1960. Tiap2 P.N. dibawahkan kepada salah satu Departemen menurut bidang usahanja dan diharapkan dengan demikian Menteri jang bersangkutan dapat menggunakan P.N. sebagai alat untuk pelaksanaan kebidjaksanaan Pemerintah dibidang tersebut.

Dalam praktek P.N.2 jang dibawahkan kepada Departemen tersebut terdiri dari ber-matjam2 P.N. jang kadang2 sangat berbeda satu dengan lainnja djika ditindjau dari segi kepentingannja bagi rakjat banjak, besar kekajaan jang tertanam didalamnja, profitabilitynja, risiko usahanja dan lain2 jang pada dirinja menghendaki administrasi, management, financing, cost accounting dsb. jang chusus.

Djuga dengan dibawahkannja perusahaan tersebut kepada Departemen maka terdjadi kekaburan antara tugas2 Departmen dan tugas2 usaha P.N. diantara para pedjabat Departemen maupun pedjabat P.N. itu sendiri. Dengan demikian sering terdjadi ketergantungan dari P.N. pada Departemen jbs. dan sebaliknja P.N.2 mendjadi sumber pembelandjaan tambahan bagi (sementara pedjabat) Departemen jang bersangkutan.

Dengan berdirinja Orde Baru jang terutama menganut kebidjaksanaan demokrasi, de-birobratisasi, de-sentralisasi, de-etatisme, maka hubungan P.N. — Departemen tersebut diatas bagi kebanjakan P.N. jang sifatnja kompetitif dengan perusahaan-perusahaan swasta tidak lagi menguntungkan. Oleh karena itu Pemerintah ingin mengatur kembali dan mendudukkan pada proporsi jang wadjar status dari P.N.2 jang ada sesuai dengan usahanja.

Maka sebagai langkah pertama dalam rangka penertiban dikeluarkanlah Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967 jang mengarahkan PN2 jang ada (ada djuga bentuk usaha Negara lainnja) kedalam 3 bentuk usaha Negara jaitu :

1. Perusahaan Djawatan (Perdjan) jang usahanja terutama memberikan public services jaitu memberikan pelajanan kepada masjarakat luas jang pada dasarnja mendjadi tugas Negara. Karena pelajanan ini harus dapat digunakan oleh rakjat banjak maka taripnja disesuaikan dengan daja beli masjarakat dengan akibat akan diderita kerugian oleh perusahaan jang djuga harus disubsidi oleh Negara.

---

*) *pedjabat Departemen Keuangan R.I.*

2. Perusahaan umum (PERUM) jang usahanja terutama dibidang " public utility " jaitu menjelenggarakan fasilitas untuk umum. Dalam hal ini tarip jang dipakai dapat disesuaikan dengan cost-perusahaan sehingga kemungkinan perusahaan ini dapat membiajai sendiri usahanja atau malah memperoleh keuntungan jang wadjar sehingga tidak membebani Anggaran Belandja Negara.

3. Perusahaan Perseroan (PERSERO) jang usahanja sebenarnja tidak berbeda dengan perusahaan swasta, sehingga padanja berlaku prinsip2 jang biasa dipakai oleh perusahaan2 swasta dalam usahanja (business). Dalam hal ini Negara sebagai pemegang saham mengharapkan dapat memperoleh pendapatan berupa dividen untuk sumbangannja dalam Anggaran Pendapatan Negara.

Kriteria2 tersebut diatas baru bersifat pengarahan dan belum ada suatu badan atau otoritas jang diberi wewenang menentukan lebih landjut masuk kegolongan mana seharusnja sesuatu P.N. itu. Dalam prakteknja diserahkan kepada para Menteri untuk menilai P.N.2 jang ada dibawah wewenangnja dan hasil penilaian ini diadjukan kepada Pemerintah untuk disetudjui (atau ditolak).

Dengan demikian terdapat kemungkinan pengetrapan kriteria jang berbeda dari satu Departemen dengan Departemen lainnja mengenai penggolongan P.N. jang berada dibawahnja. Misalnja suatu P.N. " A " di Departemen " X " diusulkan mendjadi Persero, sedangkan kriterianja hampir sama dengan P.N. " B " jang berbentuk Perum.

Setelah fase penetapan kriteria jang interpretasinja diserahkan kepada masing2 Departemen, maka fase pelaksanaan penertiban selandjutnja dibagi dalam :

1. aspek juridis
2. aspek ekonomis
3. aspek administratif (termasuk kepegawaian).

ASPEK JURIDIS

Landasan Hukum untuk pelaksanaan penertiban P.N.2 (setelah Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967 tersebut diatas adalah :

1. Perpu No. 1 tahun 1969 jang kemudian mendjadi UU No. 9 tahun 1969. Undang2 inipun sifatnja hanja mengarahkan / menundjuk kepada Undang2 lain jaitu :
(a) Perdjan tunduk kepada I.B.W. tahun 1927
(b) Perum tunduk kepada Undang-Undang No. 19 tahun 1960
(c) Persero tunduk kepada K.U.H. -.
Dengan demikian tidak ada hal jang baru tapi hanja menguraikan dan mendudukkan kedalam wadah jang ada, sedangkan wadah tersebut masih membutuhkan peninjauan apakah sesuai dengan kebutuhan sekarang.

2. Chusus mengenai pengalihan bentuk P.N. mendjadi Persero dikeluarkan P.P. No. 12 tahun 1969 jang menetapkan sjarat2 pendirian Persero sedangkan prosedurnja ditentukan dalam Ke. Pres. No. 64 tahun 1969 jaitu melalui Team Penilaian Pengalihan Bentuk P.N. mendjadi Persero.

3. Pengalihan bentuk P.N. mendjadi Perdjan tjukup dilakukan dengan Peraturan Pemerintah atas usul Menteri jang membawahi P.N. tersebut. Hal ini dimungkinkan karena PN2 jang didjadikan Perdjan itu asalnja dari Perusahaan I.B.W. jang dengan PP. dialihkan mendjadi P.N., dan sekarang dengan PP. pula dikembalikan mendjadi Perusahaan jang tunduk kepada I.B.W.

4. Pengalihan P.N. mendjadi Perum tjukup dilakukan dengan S.K. Menteri jang bersangkutan karena dasar hukumnja sama jaitu Undang2 No. 19 tahun 1960 sehingga sebetulnja tidak terdjadi perobahan apa2.

Dengan demikian maka dari 234 P.N. jang ada mendjelang dikeluarkannja Instruksi Presiden No. 17 tahun 1967 telah dilakukan langkah penertiban penggabungan dan pembubaran BPU sehingga mendjadi 139 P.N. jang mana sampai pada saat ini :

13 P.N. diusulkan mendjadi PERDJAN
91 P.N. diusulkan mendjadi PERSERO
24 P.N. diusulkan mendjadi PERUM
11 P.N. belum diusulkan pengarahannja
Djumlah 139 P.N.

Seperti telah kami kemukakan diatas aspek juridis daripada penertiban PN2 itu masih memerlukan follow-up lebih landjut jaitu "penjesuaian" dasar hukum itu sendiri dengan kebutuhan perkembangan perusahaan Negara dalam masa pembangunan.

Tjontohnja :

(a) Indonesische Bedrijvenwett (I.B.W.) dibuat pada tahun 1927. Jang perlu disesuaikan misalnja ialah :

1. Kaitannja dengan undang2 Perbendaharaan jang berlaku sekarang (Bagian Anggaran mana).
2. Aparat jang mengurus/mengawasi hubungan hasil usaha dan permodalan Perdjan dengan APBN.
3. Prosedur2 jang dulu berlaku (regularisasi) dan sekarang tidak ada.
4. Dengan sendirinja funksionaris dan instansi jang disebut dalam I.B.W. harus disesuaikan dengan keadaan sekarang.

(b) Undang2 No. 19 th. 1960 Prp. dibuat pada waktu Orde Lama, sehingga tidak sesuai dengan kebidjaksanaan Orde Baru jang menganut demokrasi, de-sentralisasi dan de-etatisme. Misalnja jang perlu disesuaikan ialah :

1. falsafah Orde Lama jang masih mendjiwai undang2 no. 19 th. 1960.
2. perintjian lebih landjut dari pembagian laba.
3. dihapuskannja fungsi BPU dan Badan Pusat Koordinasi PN2 jang masih tertjantum dalam Undang2 No. 19 th. 1960.

(c) Kitab Undang2 Hukum Dagang djuga membutuhkan beberapa pertimbangan dalam pengetrapannja untuk Persero misalnja :

1. Bagaimana dilakukannja Rapat Umum Pemegang Saham, djika hanja ada satu pemegang saham.
2. Saham2 atas nama menjulitkan penambahan modal baru melalui pasaran modal (jang pada saat ini belum ada).

ASPEK EKONOMIS

Aspek ekonomis daripada penertiban PN2 ingin menempatkan peranan Pemerintah disatu fihak dan peranan perusahaan dilain fihak pada tempatnja jang seharusnja dalam rangka meningkatkan pembangunan dengan operasi2nja dalam market economy.

Aspek2 ekonomis dari penertiban PN2 dasar2nja telah diletakkan dalam penetapan kriteria pengarahan menurut Instruksi Presiden No. 17 th. 1967, jaitu :

(a) Usaha2 pelajanan kepada masjarakat jang merupakan kewadjiban Pemerintah (public services), sedangkan Profit tidak merupakan faktor jang menentukan, digolongkan dalam bentuk PERDJAN.
Dalam hal ini aspek "pelajanan" kepada masjarakat adalah suatu kebidjaksanaan Pemerintah jang harus dilaksanakan dengan tarif policynja dan dengan demikian membantu menutup biaja perusahaan djika tarif jang ditentukan oleh Pemerintah lebih rendah dari harga pokok.
Dengan demikian bagi PERDJAN terdapat hubungan finansiil dengan APBN jaitu sebagai pentjerminan hasil usaha jang mendjadi kebidjaksanaan Pemerintah dan dengan demikian dapat diawasi oleh DPR.
Perdjan jang ada sekarang dan jang sedang dalam proses "pemerdjanan" sebetulnja didjadikan PERDJAN lebih banjak karena pertimbangan2 historis, jaitu karena dahulunja pernah mendjadi perusahaan I.B.W.
Perlu kiranja dianalisa terlebih dahulu oleh suatu Badan atau Otorita jang mempunjai tjukup wewenang dan keahlian apakah PERDJAN jang ada atau jang diusulkan itu memang merupakan "veringstuk" dari usaha2 Pemerintah untuk melajani masjarakat luas, atau hanja untuk "menghidupi" karyawan, daerah atau sebagian ketjil masjarakat tertentu sadja, sedangkan kondisi lainnja sebenarnja telah berobah daripada kondisi2 pada waktu perusahaan I.B.W. dahulu (misalnja : monopoli bagi P.N. Garam, perubahan teknologi bagi P.N.Batubara).

(b) Usaha2 public utilities jang memberikan djasa-2 dari mendjual barang2 kepada masjarakat djuga mempunjai aspek tjampur tangan Pemerintah didalamnja. Dalam hal ini Pemerintah menjelenggarakan public utilities karena untuk meningkatkan pembangunan dirasakan perlu untuk turut menggiatkan sektor tertentu didalam market economy, dimana inisiatif swasta tidak akan tertarik karena investasinja dan risiko jang besar sedangkan rate of return ketjil. Djuga seandainja ada swasta jang sanggup dan bersedia, namun karena kemungkinan diadakan memegang monopoli dibidang ini maka Pemerintah merasa lebih baik mengusahakannja sendiri.

Pertimbangan lainnja jang dipakai oleh Pemerintah sehingga sesuatu usaha digolongkan sebagai public utilities dan diberi bentuk PERUM ialah faktor2 strategis, security, ke-vitalan sesuatu usaha terhadap perekonomian sehingga Pemerintah merasa perlu untuk menguasainja.

Meskipun demikian PERUM masih mempunjai flexibilitas bagi management djika dibandingkan dengan PERDJAN. PERUM diharapkan untuk dapat menutup biaja2nja dari hasil pendapatannja. Dengan demikian diharapkan tidak ada beban bagi Anggaran Belandja Pemerintah, selain daripada initial investment jang djuga dapat diperlakukan sebagai pindjaman dan akan ditjitjil kembali kepada APBN.

Pemerintah harus mendjaga bahwa karena kedudukan monopolitis dari PERUM ini dalam bidangnja, djangan sampai berlebih2an mengambil keuntungan sehingga merugikan konsumen. Demikian pula karena produksi jang dihasilkan oleh PERUM ini tidak dipengaruhi oleh control-mechanisme dari market-economy, kemungkinan ineffisiensi jang terselubung tidak dapat segera diketahui dan ditertibkan.

Mengenai PERUM jang ada sekarang atau jang masih dalam proses "peruman" hendaknja ditindjau pula apakah usaha PERUM itu memang harus dipegang oleh Pemerintah menurut kriteria jang tersebut diatas. Djika sekiranja

ada perusahaan swasta jang berusaha dibidang ini maka hendaknja bentuk PERUM itu ditindjau lagi, sebab djika tetap dipertahankan mungkin akan terdapat unequal treatment dari Pemerintah sehingga akan merugikan sektor swasta dan selandjutnja akan merugikan pembangunan itu sendiri (misalnja : usaha2 transport darat bagi PN DAMRI, usaha2 permintalan dan pertenunan bagi PN. Sandang).

(c) Usaha2 lainnja jang dilakukan oleh PN2 dimana dalam bidang usahanja tersebut bergerak pula perusahaan2 swasta digolongkan kedalam bentuk PERSERO. Dalam bidang2 dimana perusahaan negara berkompetisi dengan perusahaan swasta kiranja tidak ada alasan bagi Pemerintah untuk turut dalam management. Pemerintah dalam hal ini hendak mentjiptakan kondisi jang sama bagi perusahaan negara tersebut, seperti jang dialami oleh perusahaan swasta supaja dapat turut dalam market-economy dengan control-mechanismenja melalui pembentukan harga, sehingga dalam usaha mentjapai keuntungan se-optimal mungkin djuga memperhatikan efficiency perusahaan, dan dengan demikian tangan pemerintah dalam management tidak diperlukan lagi. Pemerintah dalam hal ini hanja merupakan wakil pemegang saham Negara dan turut menentukan policy perusahaan dalam Rapat Umum Pemegang Saham.

Peranan Pemerintah sebagai pemegang saham PERSERO sebenarnja lebih disebabkan karena keadaan historis daripada berdasarkan suatu policy investasi.

Mungkin dalam masa dekat pembangunan bagi Pemerintah sangat berguna adanja pendapatan jang berasal dari dividen PERSERO, tetapi dalam djangka pandjang mungkin lebih bermanfaat djika penjertaan Pemerintah dalam PERSERO sebagian atau seluruhnja diserahkan/didjual kepada swasta dan hasilnja dikerahkan untuk membelandjai projek2 baru dalam pembangunan.

Untuk ini diperlukan terlebih dahulu adanja pasar modal jang akan membentuk mekanisme penetapan harga investasi. Keadaan historis jang menempatkan Pemerintah sebagai pemegang saham ialah penjelamatan. Kekajaan Negara jang tertanam dalam PN2 jang tidak dapat didjadikan PERDJAN ata PERUM. Dalam hal ini, untuk dapat diserahkan/didjual kepada swasta pada saat sekarang mungkin akan menimbulkan penetapan harga jang subjektip, karena belum ada mekanisme penetapan harga seperti bursa effek.

Oleh karena itu tugas Pemerintah adalah terlebih dahulu harus menjehatkan PERSERO tersebut sehingga betul2 dapat berdiri sendiri turut serta dalam market-economy dengan mentjapai keuntungan jang wadjar. Proses penjehatan ini dilakukan pada saat pengalihan bentuk PN mendjadi PERSERO jang sasarannja adalah :

1. Organisasi dan Administrasi jang baik dan up-to-date.
2. Kemampuan untuk memperoleh keuntungan.
3. Formasi personalia jang tjukup effisien.
4. Utang2 kepada Negara telah dilunasi.

Tudjuan daripada penjehatan tersebut adalah untuk mentjiptakan kondisi jang sama dengan jang dialami perusahaan2 swasta supaja djika sudah terdjun dalam usahanja sebagai PERSERO dapat berkompetisi setjara sehat dan menggunakan prinsip2 ekonomi perusahaan jang djuga berlaku bagi perusahaan swasta.

ASPEK ADMINISTRATIP

Aspek administratip daripada penertiban PN ingin mendudukkan hubungan we-

wenang dan tanggung djawab antara PERDJAN, PERUM, PERSERO dengan Pemerintah / Menteri jang bersangkutan.

Didalamnja termasuk antara lain pengaturan management, kepegawaian, pertanggungan djawab Keuangan, pengesahan anggaran. Pada dasarnja hal2 tersebut telah diatur dalam I.B.W., Undang2 No. 19 tahun 1960 dan K.U.H.P.D. c.q. PP. no. 12 tahun 1969.

Dalam hal PERDJAN management bertanggung djawab kepada Menteri technis dalam bidang jang bersangkutan. Kepegawaian diatur menurut peraturan bagi pegawai negeri. Dalam hal keuangan (laporan tahunan dan anggaran) prosedur hubungannja dengan APBN / Neratja Kekajaan Negara masih harus diatur lebih landjut.

Dalam hal PERSERO, management bertanggung djawab kepada Menteri technis dalam bidang jang bersangkutan. Kepegawaian diatur tersendiri untuk pegawai PN dengan PP 23 tahun 1967. Sedangkan dalam hal Keuangan hubungan jang rutin dengan APBN tidak ada, ketjuali djika ada projek PERUM jang mendapat pembelandjaan dari APBN. Dalam hal PERSERO, management bertanggung djawab kepada Rapat Umum Pemegang Saham dimana Negara jang diwakili oleh Menteri Keuangan memegang sebagian atau seluruh saham dari PERSERO.
Kepegawaian diatur sendiri oleh Management.

Pada umumnja aspek penertiban administratif tersebut diatas masih menghendaki perintjian lebih landjut dari flow of documents, prosedur penjampaian pertanggungan djawab dan pengesahannja, organisasi dan administrasi Kepegawaian organisasi dan administrasi keuangan. Hal2 tersebut diatas kadang2 menghendaki pentackle-an setjara chusus case-by-case sesuai dengan sifat daripada perusahaan jang bersangkutan.

Ralat :

Berhubung dengan alasan teknis halaman 47 s/d 56 ditiadakan.

MASALAH-2 PENGENDALIAN DALAM PROSES ADMINISTRASI DI PERTAMINA

Oleh : R. Soehardi Prawironoto

Pertamina sedang berada dalam satu proses pertumbuhan mentjapai suatu bentuk Perusahaan Minjak Nasional jang integrated, dengan mission saccre :

— meningkatkan penghasilan devisa bagi Negara untuk pembangunan Nusa dan Bangsa.

— ikut serta memetjah masalah empl yment Dalam Negeri,

— mendjamin kelantjaran penjaluran / persediaan bahan bakar minjak Dalam Negeri, jang menundjukkan satu rytme pertumbuhan terus meningkat dari tahun ke tahun.

Tanggung djawab PERTAMINA terhadap Nusa dan Bangsa dilihat dalam politik kebidjaksanaannja teguh berpegang pada azas2 jang tertjantum dalam U.U.D. 1945 Pasal 33 Ajat 3 jang sudah mendjadi patrimonium Perdjuangan Bangsa Indonesia.

Walaupun banjak kemadjuan jang telah ditjapai, kamipun insjaf bahwa masih banjak kekurangan2 jang dialami dan ketinggalan2 jang harus dikedjar untuk dapat mentjapai tingkat perkembangan baik dibidang management maupun dibidang technologi jang setaraf dengan perusahaan2 perminjakan raksasa international lainnja.

Konsiderasi ini sama sekali tidak membuat kita mendjadi pesimis atau apatis, sebab pesimisme dapat mematahkan semangat prestasi, dan apatisme adalah satu intoksikasi, malahan merupakan satu penjakit kanker jang sangat berbahaja dalam proses pembangunan.

Sebaliknja kekurangan2 itu didjadikan satu adjaran jang berharga dan tjambuk untuk bekerdja lebih keras guna memperketjil " gap " jang ada, terlebih-lebih mengingat bahwa industri perminjakan merupakan suatu perusahaan kapital intensip jang memerlukan satu tingkat keterampilan tehnis (technical know-how) jang agak tinggi, serta mengandung risiko2 jang besar pula.

Adalah satu kenjataan, bahwa pertumbuhan / perkembangan industri perminjakan mempunjai hubungan jang erat dengan kemadjuan2 dibidang technologi dan dengan perkembangan politik ekonomi, baik nasional maupun internasional.

Tidaklah berkelebihan malahan merupakan suatu kenjataan, bahwa kemadjuan ekonomi (dalam arti keseluruhan) suatu Negara adalah fungsi dari konsumsi energi dimana minjak masih merupakan energi jang utama didunia ini.

Singkatnja, minjak adalah untuk pembangunan bangsa dan negara, dan tidak idealistis kalau konstatasi ini kita terapkan dalam alam pembangunan Indonesia sekarang.

Masalah pengendalian dalam proses Administrasi mentjakupi satu bidang jang sangat luas skopenja, karena terlihat dalamnja keseluruhan aspek kegiatan sesuatu usaha.

Titik sentral dalam pembahasan ini adalah " Perusahaan " jang dipakai sebagai analisa setjara micro dalam pembahasan thema ini, dengan unsur *pengendalian-nja* dalam mana diapproach lebih mendalam dalam rangka proses Administrasi itu sendiri.

Aksentuasi kontrol dalam pembahasan ini lebih dititik-beratkan pada sifat preventif, sedangkan kontrol achirnja didjelaskan sebagai pengetjekan terhadap aktivitas-aktivitas dalam perusahaan guna disesuaikan dengan garis kebidjaksanaan jang telah ditetapkan semula.

Dalam hal ini kita sekedar membedakan antara aspek kwalitative dari fungsi kontrol atas pelaksanaan tehnis dengan menitik beratkan pada aspek verifikasi kebidjaksanaan dibidang tugas pelaksanaan jang terdapat ditingkat-tingkat lebih rendah dengan bentuk kontrole lainnja mengenai kebidjaksanaan (beleid) jang menjangkut bidang tugas pelaksanaan itu sendiri.

Dalam hal ini arti kontrole dalam Administrasi Perusahaan adalah terutama jang menjangkut kontrole kebidjaksanaan.

Achirnja dapatlah kita membuat suatu formulasi.

Masalah kontrol adalah persjaratan penjelidikan jang harus dimiliki oleh setiap Administrasi Perusahaan guna dapat terlaksananja fungsi2 kebidjaksanaan dan pelaksanaan setjara baik.

Sebelum dilandjutkan pembahasan mengenai fungsi administrasi, kami ingin mengutarakan disini pandangan global mengenai Organisasi Perusahaan untuk selandjutnja mendapat gambaran perbandingan dari bentuk dan fungsi Organisasi Dunia Perusahaan, serta konstatasi2 dalam praktek jang mungkin berguna untuk didjadikan bahan pertimbangan forum ini.

Dan sebagai bahan pembahasan komperative akan dikemukakan cases menjangkut masalah pengendalian dalam proses administrasi di Perusahaan Perminjakan Nasional kita PERTAMINA jang telah berkembang dalam waktu jang relative singkat begitu pesat mendjadi suatu perusahaan perminjakan berkaliber internasional setjara *de facto* dan *de jure*. Dan dalam hal ini tak dapat disangkal lagi bahwa faktor management telah memberi sahamnja jang positif dalam tertjapainja hasil2 jang mengagumkan itu.

MANAGEMENT DAN MASJARAKAT JANG TERORGANISIR

Business Management, adalah suatu phenomena jang universil. Jang merupakan suatu keharusan, terutama dalam suatu konstalasi ekonomi modern, entahkah ia bertjorak swasta dengan kondisi unsur kompetative jang sangat kuat, entahkah ia berstatus monopolistis jang kebanjakan terdapat di Perusahaan2 Negara.

Dalam hal ini perlu adanja economic leadership, baik dibidang produksi, distribusi hasil2 produksi maupun dibidang penjaluran djasa2.

Tjara bagaimana leadership itu bergerak bisa berlainan, akan tetapi kedua faktor kondisi tersebut diatas merupakan kutub atau poles tersendiri dalam dunia perekonomian sosial dan politik.

Perkembangan sesuatu Perusahaan tidaklah bisa terlepas dari lingkungan suatu Organized Society jang bisa merupakan sumber, sanksi, promosi atau koreksi dalam lingkungan geraknja perusahaan atau dapatlah kita katakan, bahwa masjarakat jang terorganisir (organized society) merupakan suatu executive authority pada tingkat terachir. Disamping itu dewasa ini dilihat adanja suatu inter-action jang terus meningkat antara organized society dan perusahaan jang merupakan suatu hal jang baru bagi dunia perusahaan modern.

Dengan sendirinja hal ini mempengaruhi kebidjaksanaan Perusahaan incaso proses pengendalian dalam fungsi2 organisasi. Kalangan pengusaha diminta ikut serta dalam berbagai kegiatan masjarakat jang menjangkut kepentingan nasional. (Misalnja: bantuan2 pada community development problem, sport, manifestasi bantuan untuk bidang kesehatan, pendidikan masjarakat dan lain2), jang sebelumnja merupakan tugas Pemerintah, organisasi sosial, organisasi non-profit lainnja

Interaction tersebut diatas tidak lagi merupakan sesuatu hal jang baru bagi PERTAMINA. Disatu pihak, dengan memperhatikan unsur tersebut diatas, sedangkan dilain pihak dengan adanja interaction effect jang terus meningkat itu, terlihat bahwa bagian2 dari organisasi perusahaan berfungsi setjara organis. Perusahaan bukan merupakan suatu materies malahan sebaliknja ia merupakan suatu organ jang hidup mengalami up dan downs dalam perkembangannja.

Aspek ini mempengaruhi segala unsur2 kebidjaksanaan jang inhaerent dengan aktivitas perusahaan jang bersangkutan itu.

Setjara objektive (business leadership) kepimpinan eksekutive ditetapkan oleh norma2 kepemimpinan itu sendiri menjusun dan menetapkan politik perusahaan bersama2 dengan penetapan fungsi2 baik dibidang managerial maupun dibidang operative, jang memenuhi faktor2 fisik dan personalia itu. Selandjutnja fungsi perusahaan itu sendiri mengakibatkan penetapan suatu struktur organisasi, prosedure perusahaan, jang membawahi bagian pelaksanaan segi2 operative.

Dibidang operasionil terlihat, bahwa baik pengendalian maupun kontrole ikut memainkan peranannja setjara simultan dan setjara fungsionil dengan sifat2 korektive, preventive atau promotional guna mentjapai tudjuan perusahaan jang telah ditetapkan itu.

Dalam setiap usaha notabene dalam setiap perusahaan terlihat, bahwa struktur organisasi pada dasarnja merupakan suatu bentuk segitiga, terdiri dari tiga matjam faktor jang interrelated dan independent.

(a) Manusia

(b) -- (c)
Mesin (peralatan) Methode

(a) Tenaga kerdja,
(b) Alat pembantu mekanis,
(c) Procedure.

Ketiga faktor ini harus dapat memiliki/dimanage setjara baik oleh Pimpinan Perusahaan guna mendapat sesuatu hasil jang optimum.

Dalam hal ini management jang menjangkut kepegawaian/tenaga kerdja jang mempunjai suatu fungsi jang paling sulit, dan dengan kenjataan inilah maka mulai timbul dalam dunia perusahaan modern di-negara2 industrialis (U.S.A) konsiderasi untuk memberi arti jang lebih mendalam pada konsep personal management itu sendiri, dengan istilah baru jang mengandung unsur2 positif ialah personnel administrator dengan segala konsekwensinja.

Setjara kwalitative sjarat2 bagi seorang personnel administrator-pun bertambah besar, sebab disamping ilmu pengetahuan mengenai personnel management itu sendiri ia harus dibekali dengan ilmu pengetahuan lainnja ialah sosial-ekonomis dan psychologis.

Selandjutnja dalam analisa fungsi pengendalian dalam rangka organisasi Perusahaan setjara keseluruhan itu akan kita djumpai beberapa konsep jang telah kita kenal dalam study2 organisasi perusahaan itu sendiri.

Konsep2 jang terkenal adalah konsep2 dasar FAYOL dan konsep dasar TAYLOR.

A. KONSEP FAYOLISME

Menurut Fayol dalam suatu organisasi perusahaan terdapat enam fungsi, ialah :

1. Fungsi technis
2. " komersil
3. Fungsi finansiil
4. " keamanan
5. Fungsi tata buku
6. " administrasi

Fayol dalam hal ini memberi perhatian chusus pada fungsi administrasi, sebab fungsi administrasilah pada achirnja menguasai kelima fungsi lainnja itu. Sedangkan dalam fungsi pengendalian itu sendiri terdapat lima unsur :

1. *Unsur prevoir* (melihat kedepan), jang menjangkut data2 informasi2, penjusunan dokumentasi2, dan program2 kerdja, membuat peraturan2 untuk menghadapi kemungkinan2 jang bisa terdjadi dan menjusun petundjuk2 (garis besar) bagi perkembangan masa depan Perusahaan (planning).
2. *Organiser* (mengatur), mengatur dan menjediakan semuanja jang dibutuhkan demi kelantjaran djalannja Perusahaan, tenaga kerdja, modal dan alat2 (equipmen) djuga termasuk penjusunan statement, peraturan2 dan instruksi.
3. *Commander* (memerintah) Hal2 jang menjangkut dengan pemberian petundjuk dan instruksi serta hal2 jang menjangkut penerimaan tanggung djawab mengenai penerimaan instruksi2 tersebut.
4. *Coordiner* (koordinir). Dalam hal ini diadakan kerdja sama jang erat antar bagian2 (horizontaal), vertical antar pimpinan dan bawahan, untuk kelantjaran pelaksanaan dari tugas2 / usaha2 guna menghilangkan " communication gap " serta usaha2 untuk mentjapai suatu keseimbangan dalam organisasi.
5. *Controler* (mengontrol). Hal2 jang menjangkut aspek pengawasan atas programa pelaksanaan kerdja dan djalannja instruksi, mentjek kepintjangan2 jang timbul.

Selandjutnja dalam prinsip pengendalian itu sendiri (beleid prinsip), chususnja dalam pelaksanaannja, Fayol mengemukakan 14 matjam prinsip sebagai *condition sine qua non* untuk mentjapai sesuatu hasil jang baik. Dalam hal ini ada 3 matjam prinsip pengendalian jang dianggapnja terpenting, ialah :

a. Prinsip pembagian tugas / untuk mentjapai proses spesialisasi.

b. Prinsip kesatuan dalam memberi perintah / instruksi (bersamaan dengan pembagian tugas itu), unsur ini adalah penting untuk mentjegah adanja dualisme didalam pimpinan, sedangkan prinsip ini djuga mempertjepat proses penjaluran instruksi2.

c. Prinsip kesatuan dalam pimpinan (keseluruhan aktivitas perusahaan diarahkan kesatu tudjuan jang sama, dibawah satu putjuk pimpinan). Bentuk organisasi ini hierarchis.

B. KONSEP TAYLORISME

Konsep ini menitik-beratkan pada segi2 :

- organisasi executive,
- pembagian setjara fungsionil dan spesialisasi mendalam,
- menitik beratkan pada aspek technis,
- time studies,
- analisa penggunaan tenaga kerdja sesuai dengan ketjakapan dan kemampuan,
- seleksi personnel untuk mendapatkan rumus "the right man in the right place",
- mentjerminkan American, mental attitude.

Kedua konsep ini, sama sekali tidak bertentangan satu sama jang lain, namun masing2 pandangan berlaku untuk bidangnja masing2 dan saling isi mengisi. Sebab dalam setiap perusahaan selalu terdapat dua aspek :

- Aspek Pimpinan
- Aspek Pelaksana.

Terlihat bahwa teori dan prinsip management dalam implementasinja menundjukkan varianten. Ini adalah suatu kenjataan, sehingga untuk mendapatkan suatu nilai jang baik, maka dalam pengetrapan dari teori2 dan prinsip management itu,harus diikut-sertakan / pertimbangan dengan unsur2 lain. Menurut pandangan Prof. Dr. A. Sanusi SH. dalam analisa organisasi formil dan informil, mendjelaskan antara lain: " biarpun banjak dikenal teori prinsip dan tehnik2 management, namun setiap persoalan praktis menghendaki suatu kuntji penjelesaiannja sendiri, karena tidak ada suatu kuntji pas untuk suatu persoalan ". Dan hal ini lebih djelas lagi dengan analisa dari BRAUWN & WHITE (New York School for industrial labour Relations, Cornell University). Dalam pembahasan mereka mengenai Modern Management Training " package " di-negara2 jang sedang berkembang, terlihat bahwa kurang/tak berhasilnja usaha2 tersebut atau terdapat sematjam disillusi dikalangan community itu sendiri disebabkan oleh beberapa faktor.

Komentar dari Brauwn & White, antara lain : " In the many newly industrializing countries lager business leaders often assisted by foreign experts, have plunged into setting up institution that satisfy many imaginary management development needs, while over looking vital ones. There are cultural imitations. They are not effective development efforts ".

Sebagai konklusi mereka berpendapat, bahwa : " Prinsip2 management,bukan merupakan sesuatu jang independent dari kebudajaan suatu Negara ".

- Struktur organisasi menundjukkan perbedaan besar antara suatu negara dan negara jang lain, malahan djuga terdapat perbedaan2 dalam negara itu sendiri.
- Djuga banjak tergantung dari tingkat methode dan produksinja.

Kasus ini (perbedaan sistim management) telah mendjadi satu masalah jang tjukup aktuil dewasa ini, misalnja : pengetrapan management di Djepang, jang djauh berbeda setjara fundamentil dengan management system di negara2 industrialis lainnja (Eropah) antara lain kuntji dari apa jang nampak sebagai kontradiksi adalah perbedaan sistim Barat dan Djepang dalam hal mengambil keputusan.

System Djepang dapat menelorkan keputusan2 jang radikal jang sangat kontroversil. Setjara kwalitatif Barat lebih terpaku pada putusan2 jang relatif ketjil. Gedjala2 senioritas dan sentralistis tjukup menondjol dalam system management Djepang. Tentunja pola management inipun mempengaruhi djuga struktur dan politik kebidjaksanaan pengendalian/administrasi perusahaan. Kitapun akui djuga bahwa ada kelemahan2 dalam sistim management Djepang itu sendiri, tetapi adalah suatu kenjataan, bahwa kebidjaksanaan management Djepang pun djuga merupakan faktor pen-

ting bagi kemadjuan negaranja. Adalah menarik sekali untuk dipeladjari sebagai kasus perbandingan jang lebih mendalam.

Kita tak usah meniru Djepang, tetapi orang boleh sadja meneladani mereka. Bentuk management apakah (dengan segala konsekwensinja) jang diterapkan dalam suatu perusahaan, menurut hemat kami tidak akan menggerogoti konsep sistim management jang ideal dan universil, asal sadja dalam fungsi dasarnja setjara garis besarnja mengandung unsur2 :

a. Effisiensi disegala bidang
b. Tjepat dan effektif-nja pengumpulan data2 dan informasi.
c. Kemampuan pemeliharaan sistim pemberian perintah (command) jang efisien.
d. Penjediaan bahan2 dan inisiatif dalam decision-making disegala tingkat.

Kalau kita arahkan pembahasan ini pada bidang pengendalian (mentjakupi faktor2 pengamanan dan kontrole) dibidang administrasi, jang merupakan satu fungsi specific dari satu struktur organisasi perusahaan, maka terlihat bahwa faktor itu sendiri adalah sekali artinja sebagai *alat management*

Kami tidak memperdebatkan disini pengertian kontrole " an sich ", tetapi jang penting bagi dunia perusahaan adalah controlling methode-nja. Namun demikian untuk satu pendekatan jang metodis, ingin kami mengemukakan beberapa premise mengenai kontrole itu sendiri.

Pengertian Kontrole Dalam hal ini faktor kontrole lebih mendekati arti pengendalian daripada memeriksa hasil2 ataupun menginspeksi, djadi melakukan pengawasan dalam pelaksanaan djuga, jang setjara terus menerus mengikuti pekerdjaan daripada hanja sporadis ataupun disana sini mengadakan pemeriksaan.

Tudjuan dari Kontrole. Dengan pengertian bahwa policy dan planning telah tersusun dengan baik maka tudjuan kontrole adalah :

— untuk mendapatkan kepastian mengenai terlaksananja instruksi jang berasal dari pimpinan (termasuk kontrole mengenai volume dan tahap kemadjuan dari aktivitas perusahaan).

— memberikan tanggung-djawab sebanding dengan tinggi rendahnja fungsi untuk adanja keseimbangan dalam organisasi perusahaan.

— menjelamatkan/mendjaga perusahaan sedjauh mungkin dari commitment jang kurang bidjaksana atau kechilafan2 oleh jang telah diberi tanggung djawab.

— memanfaatkan sebaik-baiknja keuangan perusahaan dalam usaha perusahaan untuk kelantjaran semua bagian2 dalam perusahaan (perusahaan sebagai organ), maupun untuk peningkatan effisiensi kerdja.

— kontrole mengenai kebidjaksanaan dalam fase pelaksanaan jang selalu merupakan perbandingan antara alat2 dan hasil2 jang tertjapai.

— kontrole terhadap kwalitet teknis pelaksanaan dengan hasil2 jang ditjapai.

— mengenai adanja hubungan dan suasana jang baik antara pimpinan dan keseluruhan karyawan dan moral, tetap tinggi dalam mendjalankan tugas (intern).

— mengenai adanja hubungan dan suasana jang baik dengan masjarakat jang luas maupun chusus (a.l. notabelen masjarakat).

Bentuk Kontrole :

Dalam praktek kita menemukan bentuk2 kontrole :

- *kontrole langsung :* terikat pada pemberi tugas madjemuk, menjangkut verifikasi pelaksanaan, bisa djuga merupakan penilaian kritis tentang penggunaan inisiatif jang didelegasikan itu.
- *kontrole tidak langsung :* terikat pada pemberi tugas tunggal, dalam bentuk kontrole ini terlihat lebih banjak kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri dalam pelaksanaan tugas itu.

Pembatasan dari Kontrole :

Pada kontrole ada ketjenderungan untuk melaksanakan *pembatasan.* Pembatasan ini dapat dimengerti, oleh karena kontrole terhadap pelaksanaan dalam kebanjakan hal berisi suatu unsur penggandaan (overlapping). Ini dapat dilihat dari proses verifikasi jang diadakan melalui testing dan re-testing dari aspek baik setjara kwalitatif maupun setjara kwantitatif, dengan menggunakan teknik *steekproef.* Validiteit steekproef ini tergantung dari

a. *stadium* dari pelaksanaan jang akan dikontrole, dan / atau
b. *banjaknja* steekproef jang harus diambil untuk menetapkan penilaian.

Dan sebagai pelengkapan dari suatu " struktur " dalam hal ini pengertian kontrole itu sendiri diikutsertakan pengertian mengenai norma2 kontrole. Aspek ini penting sekali, sebab djika kita menghendaki jang fungsi kontrole terhadap administrasi dalam suatu perusahaan itu dapat berdjalan dengan baik/effisien.

NORMA-NORMA KONTROLE

Djika kita menghendaki jang fungsi kontrole terhadap administrasi dalam suatu Perusahaan itu dapat berdjalan setjara baik/effisien, maka dalam hal ini perlu diadakan pentjatatan atau registrasi dari semua aspek2 perusahaan jang disusun sedemikian rupa sehingga mempunjai hubungan jang baik antara satu sama jang lain disertai djuga dengan pendjelasannja. Dengan ini memungkinkan kontrole berdjalan dengan lebih lantjar. Selandjutnja harus dimasukkan djuga norma2 administrasi jang digunakan terhadap data2 jang tertjatat itu.

Data2 seperti jang telah disinggung diatas itu dalam hubungan timbal baliknja disusun dengan memperhatikan aspek tanggung-djawab dan aspek pemberian wewenang sehingga kontrole terhadap suatu administrasi dapat terlaksana.

Kesemuanja ini menjangkut masalah " IST - REGISTRASI " ialah registrasi dari data2 jang ada.

Sebaliknja dengan norma2 kontrole dimaksudkan dalam hal ini adalah "SOLL REGISTRASI" jang djuga memberi pendjelasan dalam bentuk angka2 mengenai apa jang seharusnja ditjapai, mengenai gedjala2 perusahaan jang tertjatat itu jang mempunjai hubungan timbal balik.

Ke-dua2nja merupakan ukuran dan batu udjian terhadap aktivitas2 Perusahaan itu sendiri.

" IST " dan " SOLL " masing2 adalah fakta dan harapan jang diukur dalam bentuk kesatuan jang sama demikian djuga pendjelasannjapun berdasarkan atas azas2 jang sama djuga.

Terlihat adanja relasi atau hubungan antara dua elemen jang memainkan peranan penting dalam sistim kontrole administrasi. Selandjutnja dalam menilai aktivi-

tas-aktivitas Perusahaan itu sendiri terlihat dalam hal ini adanja hubungan dengan faktor indikasi atau petundjuk jang dapat kita golongkan dalam dua kelompok :

a. Petundjuk2 atau indikasi jang mendjelaskan setjara langsung aktivitas itu sendiri. (Dalam hal ini dimaksudkan aktivitas technis tertentu).

b. Petundjuk2 (indikasi) jang mendjelaskan setjara tidak langsung aktivitas itu sendiri dengan tjara penetapan batas2 aktivitasnja.

Dalam hal ini terlihat petundjuk2 atau indikasi jang bisa menjangkut hal2 sebagai berikut :

— hasil jang harus ditjapai
— penggunaan daja/alat2 untuk mentjapai tudjuan tersebut sendiri.
— perbandingan antara hasil2 dan penggunaan daja/alat2 itu sendiri.

Hal ini menjangkut aktivitas2 kebidjaksanaan termasuk elemen kebidjaksanaan dalam suatu aktivitas perusahaan.

Bersamaan dengan petundjuk2 tersebut diatas terdapat pula norma2 kontrole jang digunakan sebagai testing dari hasil2 pelaksanaan itu sendiri.

Achirnja sebagai pelengkapan dari penambahan jang sumir mengenai hal2 management serta unsur2 jang inherent dengan management development itu sendiri (aspek pengendalian dalam proses administrasi) maka dalam bentuk kapita selekta, kami berusaha memberi suatu evaluasi dari perkembangan Perusahaan Perminjakan Nasional kita ini dalam hubungannja dengan personnel administration development.

Dapat kami tambahkan disini jang pembahasan ini hanja merupakan suatu konstatering dari data2 global.

Tetapi terlebih dahulu ingin kami harapkan jang sesuatu konklusi mengenai penilaian terhadap sesuatu gedjala seharusnja dilihat setjara proporsionil, dan dalam hubungannja antara faktor penjebab dan faktor akibatnja.

Sebelum kita masuk pada pembahasan mengenai masalah pengendalian dalam proses administrasi itu sendiri, sebaiknja kita sekedar membahas management development dari Perusahaan jang bersangkutan dan dalam hal ini kita tidak terlepas dari historical background.

Berdirinja PT PERMINA pada tahun 1957 dan selandjutnja perobahan statusnja mendjadi PN PERMINA dalam tahun jang sama itu adalah refleksi dari perdjuangan Rakjat dan Bangsa Indonesia.

Modal pertama dari Perusahaan ini adalah se-mata2 puing2 dan rongsokan besi tua belaka akibat politik bumi hangus jang terdjadi dalam Perdjuangan Kemerdekaan Bangsa.

Djadi djelaslah bahwa dalam tahun berdirinja Perusahaan Minjak Nasional ini inventarisasi dari alat2 kekajaan produksi tertjatat dengan satu nilai *nol besar.*

Dalam keadaan insolvabilitet total sematjam ini PERMINA mulai membangun dan mengembangkan managementnja, dari sekelompok ketjil team jang berdjiwa pionir bertumbuh mentjapai satu Perusahaan dengan angkatan tenaga kerdjanja jang dewasa ini kurang lebih 32.000 orang.

Selain dari itu setjara strukturil terlihat bahwa dari suatu bentuk Perusahaan minjak jang primitif dalam waktu jang relatif singkat telah mentjapai suatu kemadjuan jang pesat, bertaraf internasional melalui proses pengambil-alihan dan proses integrasi dari ber-matjam2 kegiatan baik setjara langsung maupun tidak langsung menjangkut dengan masalah perminjakan itu sendiri (misalnja pengambil-alihan kilang-

an minjak Shell, Stanvac dan integrasi Pertamin Permina mendjadi Pertamina).

Setjara objektif terlihat bahwa tahap integrasi ini mentjerminkan suatu policy perdjuangan nasional, ekonomis terkalkulir dan melihat perkembangan djauh kedepan. Dalam proses pertumbuhannja sedjak 1967 mengalami satu proses accelerasi dengan pelaksanaan Undang2 Penanaman Modal Asing.

Sedjak 1969 PERTAMINA memproklamir masuknja Perusahaan tersebut dalam tahap sebagai suatu National Integrated Oil Company, jang membawa impact jang sangat besar baik dibidang management, kebidjaksanaan maupun dibidang tehnik Perusahaan jang bersangkutan dalam mentjari indentifikasi dari bentuk2 prin - sipiil (variable) jang mengusahakan pengaruh utama dari sikap dan gerak dalam organisasi jang beraspek Internasional.

Politik dan tehnik ini membawahi unsur koordinasi dan pengawasan dengan 3 faktor jang merupakan modal dari tehnik organisasi meliputi input :

a. Faktor managerial dan employer (mengenai faktor waktu, usaha, tugas, ketrampilan, kesanggupan dan kepentingan nasional).

b. Sumber materi (material resources, financial resources dan fasilitas).

c. Peletakan sosial kulturil (unsur agent dari proses modernisasi), bidang promotional Human dan public relations conform effect interaction antara Perusahaan dan organized society.

Sedangkan variable organisasi chususnja jang meliputi masalah pengendalian dalam proses administrasi itu sendiri meliputi usaha2 :

a. Hubungan antara karyawan dan mision dari organisasi.

b. Pengertian (understanding) otoritas rasionil dan status system dan struktur.

c. Penerimaan dan pengakuan serta kepertjajaan pada kemampuan diri sendiri jang sehat disemua echelon (dari atas sampai kebawah) untuk memupuk dan mengsupport kesanggupan leadership organisasi.

d. Sistim komunikasi jang terus menerus continue dengan transport berita setjara penuh dan effektif baik kedalam (personnel communication)) dan keluar (public relations).

Terlihat bahwa dengan adanja ekspansi kegiatan jang pesat itu, organisasipun bertambah kompleks.

a. Operasi kegiatan sendiri (Own Operation) jang meliputi down and up stream operations (penambahan konstruksi kilangan minjak, pabrik aspal, drum, pendirian pabrik minjak pelumas, petrokimia) bahkan dibebankan dengan tugas2 non Pertamina sendiri antara lain Projek Batam dan Projek Krakatau Steel.

b. Operasi prasarana sebagai supartingelement " Far East Oil " Djepang,Ocean Petrol (Tankers), Tugu Insurance P.T. Tongkang (penjaluran bahan bakar dalam negeri) P.T. Pelita Air Service.

c. Operasi Kontraktor2 Asing (lebih kurang 45 Kontraktor Asing) termasuk beberapa perusahaan minjak raksasa antara lain Shell, B.P., Caltex, Gulf Oil, tidak termasuk sub-c..tractors.

Bersama dengan ekspansi subsidairs didalam dan diluar negeri itu telah menimbulkan proses spesialisasi dan diversifikasi dalam pemetjahan risiko perusahaan, simultan dengan peningkatan efisiensi menundjang derapnja ekspansi.

Djelas bahwa bidang administrasi dalam hal ini harus berusaha lebih keras untuk minimal dapat mengikuti perkembangan perusahaan jang pesat itu dan dalam hal ini personnel management dengan administrasi jang berada dalam ruang koordinasi Divisi Personalia & Organisasi harus dapat melaksanakan tugasnja dalam penjusunan programa tenaga kerdja dengan baik mentjakupi :

— penjediaan (procering)
— Penempatan (placing)
— Penggunaan (utilizing)
— Pemeliharaan (maintaining)
— Pendidikan dan latihan tenaga (education and training)
— Perentjanaan dan pengembangan tenaga kerdja (planning development program)
— Penggadjian (remuneration)

Terlihat dalam hal ini adanja suatu tugas jang diganti untuk dapat mengkoordinir dan mengadakan komunikasi intern jang baik antara kurang lebih 32.000 tenaga kerdja jang terbesar diseluruh pelosok Nusantara.

Langkah2 jang diambil :

a. Perbaikan dan penjempurnaan organisasi setjara bertahap.

b. Penggunaan sistim/procedure dengan penjesuaian pengetahuan karyawan pada pekerdjaannja.

c. Tidak lagi maintaining tetapi upgrading tenaga kerdja dengan menitik beratkan pada formasi kader2 Pimpinan.

d. Pengisian tenaga kerdja dan pemberian service baik terhadap subsidairs maupun pada kontraktor asing.

e. Dalam rangka pengembangan organisasi dan tata kerdja diusahakan penjusunan satu standing procedure kepegawaian jang konsistent (penetapan wewenang dan kewadjiban sesuai dengan norma2 kontrole).

f. Menjusun manpower planning berdjangka pandjang (dalam rentjana).

Dalam laporan Pertamina 1970 terlihat djelas adanja kemadjuan2 jang telah ditjapai dalam pemetjahan masalah pengendalian dibidang administrasi.

— Usaha penjempurnaan dari Standing Operation Procedure (S.O.P) terus ditingkatkan guna penjesuaian dan perbaikan tatakerdja administrasi setjara merata.

— Upgrading intensifikasi latihan dalam negeri (Akamigas, PKL Migas) dan keluar negeri pengiriman tugas beladjar/spesialisasi.
Dalam hal ini tengah diadakan research melalui studi analisa perbandingan untuk menjusun satu sistim pendidikan latihan jang betul2 sesuai dengan kebutuhan perusahaan. (Pasaran tenaga kerdja Indonesia masih belum mampu memberikan tenaga jang sesuai dengan kebutuhan perusahaan).

— P[illegible]ebaran guidance pada kontraktor2 asing sebagai pelengkap service serta penjusunan Compendium Peraturan Kepegawaian Pertamina.
Publikasi Personal Audit jang merupakan persiapan2 bagi manpower planning jang berdjangka pandjang dan setengah pandjang.

— Kerdja sama dengan Divisi2 dan Bagian2 lain jang bersangkutan untuk antara lain : meningkatkan effisiensi komunikasi system (PCO., Humas, Div. Sic.).
Kerdjasama dalam bidang research untuk chusus study tertentu antara lain perbaikan nasib pegawai (rentjana savings plan, home ownership, medical care insurance).

Sedjak 1969 digunakan Data Processing System sebagai alat penundjang jang efisien dalam proses administrasi perusahaan, jang mentjakup processing data dari segi :

— keuangan
— manufacturing
— logistik
— marketing
— kepegawaian

untuk mendapatkan satu *standardisasi* dalam *penjadjian* data2 setjara tepat.

Management Information Service (M.I.S.) jang merupakan hasil study evaluasi dari casus2 baik jang menjangkut minjak itu sendiri maupun setjara tidak dengan minjak guna didjadikan bahan pertimbangan Pimpinan dalam proses management beleid.

KONKLUSI

Dari konstatering kenjataan2 tersebut diatas itu, terlihat bahwa pengendalian proses Administrasi di Pertamina setjara keseluruhan didjiwai oleh k o n s e p pengembangan jang merupakan motor gerak djalannja perusahaan tersebut.
Konsep Pengembangan ini mempunjai tjiri2 :

a. *Operationil :* jang meliputi pembinaan intern maupun extern perusahaan itu sendiri, baik mengenai Pertamina "an sich", baik Subsidairs maupun para kontraktor2 asing itu. Djuga terhadap projek2 kemasjarakatan jang dalam fase pelaksanaannja berada dibawah kontrole Pertamina itu sendiri.

b. *Pengaturan :* merupakan peraturan/procedure dalam sistim delegation of authority dan procedure pelaksanaan menurut kasus masing2, misalnja djenis projek dan Divisi/Bagian2 jang diikut sertakan dalam pelaksanaannja *(Teamwork).*

c. *Pengembangan :* peranan jang dimainkan oleh perusahaan dalam menaggapi pertumbuhan2 dalam masjarakat sebagai hasil dari interaction effect masjarakat jang organized dengan perusahaan.

Perbandingan dengan apa jang tertjapai djelaslah telah banjak hasilnja dibanding dengan tahun2 jang sudah, tapi terhadap apa jang harus ditjapai, masih harus banjak jang harus dikedjar.

Sadar akan kelemahan2 itu dan kekurangan2 Pimpinan berusaha mengadakan tahap demi tahap perbaikan.

Satu kenjataan, bahwa terlihat adanja suatu ekspansi rythme jang berdjalan pesat, merupakan satu perlombaan terhadap waktu, akibat dari tekanan kekuatan2 ekstern maupun intern, jang menjeret Perusahaan Perminjakan kita dalam satu arus ekspansi setjara horisontal. (ekspansi kegiatan), tapi ekspansi vertikal (kedalam), relatif masih kurang, sehingga membutuhkan satu periode untuk pemikiran jang tenang dan serious guna konsolidasi struktur intern perusahaan itu sendiri.

Dalam hal ini suatu sembojan Napoleon mungkin akan lebih tjepat ialah :
" RECOULER POUR MIEUX SAUTER " dalam arti
" Selangkah kebelakang untuk melontjat lebih djauh kedepan ".

(sambungan dari hal. 31)

orangnja jang brengsek? Djika sistim jang sekarang dianggap "kuno" dan perlu diganti dengan "sistim modern" a la Amerika, apakah "tjangkokan" itu akan hidup subur dibumi Indonesia mengingat kondisi dan situasi (ini djuga kata2 mode) disini jang lain daripada jang lain?

Maka itu untuk mentjari sistim jang tepat dan jang uniform, sebaiknja semua sistim jang dipakai di Indonesia sekarang ini diselidiki dan dipeladjari sebaik2nja oleh ahli2 kearsipan Indonesia sendiri, sehingga sistim apapun djuga jang akan dipakai benar2 berguna dan tepat!

MASALAH K.I.S. DALAM ADMINISTRASI NEGARA

Oleh : Sajidiman Surjohadiprodjo

I. ADMINISTRASI (NEGARA) JANG BERMOTIF PEMBANGUNAN

1. Administrasi (Negara) sebagai pembawa perobahan dan pembaharuan.

Apabila kita berbitjara tentang administrasi, maka kita tidak dapat menghindari dan bahkan merupakan keharusan untuk sekali gus berbitjara tentang tudjuan2 (goals) jang hendak ditjapai oleh suatu kelompok manusia. Ini berarti bahwa administrasi senantiasa berhubungan dengan gerak atau dinamika dalam masjarakat atau sebagian dari masjarakat. Oleh karena itu, maka dapat dikatakan bahwa administrasi membawa perobahan2 dan administrasi jang baik dan berhasil adalah jang membawa perobahan2 jang baik dan bermanfaat untuk masjarakat atau sebagain masjarakat. Dalam masjarakat Indonesia jang bertekad untuk mengisi kemerdekaannja dengan kehidupan jang lebih sedjahtera dan bahagia untuk seluruh rakjat, maka kita harus mengadakan perobahan2 disegala bidang agar supaja keadaan jang tidak sesuai atau tjotjok dengan kehidupan jang lebih madju itu dapat diganti dengan keadaan jang memungkinkan dan mendukung kehidupan jang sedjahtera. Kalau kita sadari bahwa keterbelakangan dan kemelaratan jang diakibatkan olehnja dalam banjak segi disebabkan oleh keadaan masjarakat kita dimasa jang lampau, jaitu masjarakat Indonesia jang terdjadjah, serta nilai2 dan norma2 jang ditimbulkan oleh keadaan masjarakat itu, maka dapat kita simpulkan bahwa perobahan keadaan masjarakat berisi pula keharusan untuk mengadakan pembaharuan pada nilai2 dan norma2 kehidupan jang tidak sesuai dengan pentjapaian kehidupan jang lebih sedjahtera. Djadi administrasi (Negara) di Indonesia tidak sadja berkewadjiban untuk membawa perobahan, melainkan djuga pembaharuan dibanjak bidang kehidupan termasuk didalamnja pembaharuan pada sikap hidup, nilai2 dan norma2 kehidupan jang lebih mampu mendukung terwudjudnja pembangunan nasional. Maka meskipun pengertian2 kesedjahteraan dan pembangunan nasional oleh kebanjakan orang dihubungkan lebih banjak dengan arti materiilnja, namun untuk mentjapai kesedjahteraan jang materiil setjara kontinu tidak dapat diabaikan tegaknja pembaharuan keadaan masjarakat. Tampaklah pada kita betapa luasnja tugas jang dihadapi administrasi (Negara) di Indonesia chususnja dan setiap negara jang sedang berkembang pada umumnja. Ia harus berbuat begitu banjak dan hampir disemua bidang kehidupan masjarakat, padahal sumber2 (resources) kekuatannja amat terbatas. Suatu administrasi (Negara) jang menutup matanja terhadap terbatasnja sumber2 kekuatan jang tersedia akan amat mudah terbawa dalam sikap untuk sekaligus atau setjara simultan mentackle segala usaha perobahan2 dan pembaharuan itu, dan biasanja akan berachir dalam kebangkrutan seperti jang telah dialami oleh pemerintahan orde lama dan jang sisa2nja masih dapat kita rasakan hingga kini. Sikap semat· m itu jang mungkin semula hendak membawa pembaharuan pada hakekatnja djustru mengakibatkan stagnasi dan keterbelakangan jang lebih sengsara. Sebab dunia kita tidak hanja tjukup dihadapi dengan sikap jang idealistis, melainkan diperlukan pula sikap jang realistis berdasar-

kan kenjataan2 objektif jang ada. Memang difihak lain harus pula didjaga, bahwa realisme harus senantiasa dipedomi oleh idealisme jang menggairahkan. Bagi kita sudah djelas bahwa idealisme kita tertjantum dalam aspirasi kita untuk mentjiptakan masjarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila, jang merupakan tudjuan perdjoangan nasional kita, sedangkan realisme harus kita letakkan pada keberanian dan kemampuan untuk melihat terbatasnja sumber2 kekuatan kita. Dan untuk itu kita tak perlu malu2, oleh karena masjarakat dan negara jang paling madjupun harus menghadapi terbatasnja sumber2 dibandingkan dengan tudjuan2 jang hendak ditjapainja. Hal ini memberikan kesimpulan pada kita bahwa administrasi (Negara) tak dapat mentjapai tudjuan2nja dengan sekali gerak sadja. Ia harus memperhitungkan bahwa terlebih dahulu perlu direbut sasaran2 antara (intermediate objectives), jang perebutannja membawa kita pada kondisi untuk achirnja mentjapai tudjuan. Maka bagi suatu administrasi (Negara) jang ingin berhasil dalam membawa perobahan dan pembaharuan, penentuan2 sasaran2 antara merupakan kewadjiban berikut setelah djelas baginja apa jang mendjadi tudjuan achirnja.

2. Penentuan Sasaran.

Pada hakekatnja kesediaan dan kemampuan untuk menentukan sasaran2 antara dan tidak sekali gus setjara simultan hendak menudju tudjuan telah merupakan suatu perobahan sikap jang berarti untuk masjarakat Indonesia. Sebab kesediaan itu merupakan manifestasi untuk bersikap rasionil memperhitungkan kemampuan2 dan sumber2 kekuatan sendiri jang terbatas, dan tidak lagi setjara emosionil, menutup diri terhadap kenjataan.
Penentuan sasaran dalam administrasi (Negara) jang kondisi negaranja masih sedang berkembang adalah hal jang tidak mudah. Dengan semakin bertumbuhnja rising demands diseluruh dunia maka boleh dikatakan bahwa seluruh dunia, termasuk negara-negara jang paling madju kondisi2nja, menghadapi keadaan kelangkaan. Kelangkaan (scarcity) ini lebih2 mentjekam negara2 jang sedang berkembang seperi Indonesia. Ditambah lagi oleh hubungan antar negara jang lantjar, maka kelangkaan dinegara-negara berkembang bertambah gawat disebabkan oleh " demonstration effects " jang ditimbulkan oleh masjarakat jang sudah madju. Maka boleh dikatakan bahwa dalam masjarakat jang sedang berkembang dihadapi berbagai keinginan (urgencies) jang tidak mungkin dilajani oleh langkanja sumber2 kekuatan jang ada padanja. Kita di Indonesia menginginkan segera ekonominja madju, ingin pula segera tingkat pendidikan dipertinggi, ingin keadaan sosial diperbaiki, ingin kebudajaan nasionalnja diwudjudkan lebih njata, ingin agar masalah kelandjutan hidup sebagai bangsa merdeka terpelihara terhadap berbagai kemungkingan subversi dan serangan. Dan realisasi setiap keinginan memerlukan penggunaan sumber kekuatan. Oleh karena sumber2 kekuatan masih amat terbatas, maka mau tidak mau tidak dapat semua keinginan dipenuhi sekali gus. Harus dibuat suatu daftar prioritas dari semua keinginan itu berdasarkan urgensi satu terhadap jang lain, dihubungkan dengan tudjuan2 nasional kita serta kenjataan2 jang dihadapi. Bahwa dalam penjusunan daftar prioritas untuk suatu bangsa jang masih amat terbatas kemampuannja itu akan menimbulkan banjak perbedaan faham adalah hal jang mudah kita bajangkan, sedangkan dinegara jang masih diakui terkaja didunia seperti Amerika Serikat sekarang terdjadi pertentangan2 jang tadjam antara fihak2 jang berbeda urutan prioritas itu. Namun dalam masjarakat jang masih miskin satu hal adalah djelas dan kiranja mudah memperoleh konsensus umum antara orang2 jang berfikiran wadjar, jaitu bahwa jang harus diutamakan lebih dahulu adalah pentjapaian sasaran2 jang memungkinkan tumbuhnja sumber2 kekuatan baru, sehingga membuat landasan perdjoangan bangsa lebih lebar dan berkemampuan. Dan karena pertumbuhan sumber2 kekuatan baru pertama-tama diurgensikan pada bidang keuangan dan materiil, maka dalam pembangunan nasional bidang ekonomi mendapat prioritas utama, sekurang2nja dalam tahap2nja jang permulaan. Ini berarti bahwa ekonomi mendjadi sasaran utama, sedangkan jang lain mendjadi sasaran pembantu.

Tetapi dalam kenjataan hal itu djuga tidak semudah ini; sebab kemudian timbul persoalan sampai berapa djauh sumber2 kekuatan itu digunakan untuk menghadapi sasaran utama dan berapa banjak jang digunakan untuk sasaran2 pembantu. Oleh karena keadaan masjarakat amat parah setelah administrasi orde lama, maka untuk bergerak sedikit sadja dalam tiap2 bidang sudah tjukup banjak menghisap sumber2 kekuatan jang sedikit itu. Kita semua mengenal kasus bidang pendidikan umpamanja; kiranja semuanja djuga kurang lebih setudju bahwa dalam PELITA I ini pendidikan masih bukan sasaran utama, djadi ia sasaran pembantu. Tetapi karena keadaan pendidikan itu demikian parahnja, maka untuk berfungsi setjara baik sebagai sasaran pembantu sadja sudah tjukup banjak memerlukan sumber kekuatan jang dalam prakteknja sukar dapat disediakan dengan memuaskan. Djuga tjontoh lain jang merupakan problema administrasi (Negara) dimasa sekarang dan masa depan adalah demobilisasi anggota2 ABRI; sekalipun ABRI dengan sadar menjatakan bahwa pembangunan ABRI harus disesuaikan dengan pertumbuhan ekonomi nasional, dengan kata lain ditunda sampai tahap2 pembangunan jang lebih landjut, agar anggarannja dapat dibatasi untuk dapat dipusatkan pada pembangunan ekonomi, namun siapapun tak dapat menutup mata pada kenjataan bahwa dalam waktu singkat sekian puluh ribu anggotanja harus meninggalkan dinas aktif karena usia dan lain2. Dan demobilisasi ini memerlukan djuga biaja jang tidak sedikit kalau tidak hendak mentjiptakan masalah sosial atau keamanan baru. Djadi kita melihat bahwa penentuan sasaran2 dalam administrasi (Negara) itu bukan pekerdjaan jang mudah, dan ini tidak hanja menjangkut eselon atas seperti dikemukakan dalam tjontoh2 diatas tetapi djuga pada eselon2 lainnja. Kita ambil suatu tjontoh dari eselon menengah, jaitu suatu propinsi Sulawesi Selatan umpamanja. Sudah djelas bahwa djuga untuk kesatuan administrasi itu sumber kekuatan terbatas. Dan untuk mempertinggi produksi beras diperlukan perbaikan djalan2 jang diseluruh daerah itu belum pernah ada usaha pemeliharaan jang wadjar dimasa lampau, dengan kata lain buruk sekali. Biaja jang tersedia tidak mentjukupi untuk mengaspal semua djalan2 jang perlu perbaikan itu. Maka djelaslah bahwa timbul masalah penentuan sasaran berdasarkan prioritas2 jang rasionil dan pragmatis. Maka oleh karena masalah penentuan sasaran dan kemudian pentjapaiannja merupakan problema2 pokok dalam administrasi (Negara), terutama dalam pembangunan nasional ini, maka pelaksanaannja harus dikerdjakan dengan sebaik mungkin. Untuk itu diperlukan sikap2 tertentu dari administrasi (Negara) jang harus mendjadi djaminan bahwa pekerdjaan itu dapat dikerdjakan dengan baik; diantara sikap2 itu adalah koordinasi — integrasi — sinkronisasi jang harus dilaksanakan dalam tiap2 administrasi (Negara).
Dan sikap itu memerlukan teknik2 pelaksanaan tertentu seperti sistem perentjanaan, pembuatan program dan anggaran serta analisa sistem (system analysis).
Kalau administrasi (Negara) jang biasa sadja jang terdapat dalam masjarakat jang sudah madju masih harus memperhatikan koordinasi — integrasi — sinkronisasi, apalagi administrasi (Negara) jang menghadapi pembangunan nasional.

II. KOORDINASI – INTEGRASI – SINKRONISASI DALAM PEMBANGUNAN

1. Makna koordinasi – integrasi – sinkronisasi.

Sebagai keutuhan dari tiga pengertian jang ada perbedaannja satu sama lain, maka KIS bertudjuan untuk mewudjudkan efficiency dan effektivitas jang maksimal dari suatu usaha melalui kesatuan gerak dan pengertian. Kesatuan gerak dan pengertian itu diperlukan oleh karena tiap2 usaha atau organisasi itu terdiri dari matjam2 fihak, berbagai badan jang masing2 mengerdjakan hal2 tertentu dan adanja banjak orang jang masing2 mempunjai kehendaknja sendiri2. Betapapun baiknja pelaksanaan kerdja dari tiap2 orang dalam organisasi, tetapi kalau pekerdjaan2 jang baik itu tidak ada hubungannja satu sama lain, maka resultat achir dari semua pekerdjaan individual jang baik itu belum tentu baik untuk organisasi atau masjarakat.

Kita mengetahui bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi amat menundjang timbulnja chirurgi adalah suatu spesialisasi dalam ilmu kedokteran. Tetapi sekarang chirurgi itu sendiri sudah bersifat umum, oleh karena dalam chirurgi terdapat spesialisasi jang lebih sempit lagi seperti ahli bedah djantung, ahli bedah otak dan lain2, jang masing2 merupakan suatu subjek jang tjukup luas dan dalam. Tjontoh sematjam itu dapat kita temukan dalam tiap2 bidang kehidupan. Ada ketjenderungan bahwa disamping keuntungan dan manfaat jang besar dari spesialisasi itu djuga terdapat kerugian2nja, sebagaimana dalam tiap2 hal didunia. Seorang spesialis umpamanja mudah menganggap spesialisasinja jang paling penting dan karena itu mempunjai kurang perhatian terhadap kehidupan diluarnja. Ini berakibat bahwa dalam lingkungan organisasi ia djuga tjenderung untuk menganggap spesialisasinja paling utama jang harus mendapat perhatian utama pula; akibatnja adalah bahwa sasaran2 spesialisasinja dianggapnja setjara pasti sebagai jang terpenting. Kalau tiap2 spesialisasi dalam organisasi bersikap demikian, maka ini dapat mengakibatkan organisasi tanpa arah dan achirnja tanpa hasil

Oleh sebab itu gedjala spesialisasi dalam masjarakat abad ke-20 ini harus diimbangi dengan integrasi; jaitu mengutuhkan setiap spesialisasi itu kedalam satu gerak jang memperhatikan kekuatan2 dan kelemahan2 tiap2 spesialisasi. Melalui integrasi setiap spesialisasi harus memahami peranannja, dalam permainan organisasi serta mengerahkan kemampuannja menurut tudjuan2 organisasi. Setjara organisatoris, spesialisasi djuga dapat mengakibatkan duplikasi2 jang membuang-buang sumber2 kekuatan jang berharga. Melalui integrasi duplikasi2 itu harus dapat dihilangkan sehingga usaha mendjadi lebih ekonomis. Ini umpamanja kita lihat dalam pengintegrasian dalam pengadaan makanan dan pakaian jang sama untuk seluruh ABRI, jang tadinja dilakukan oleh tiap2 Angkatan/POLRI sendiri2.

Koordinasi diadakan untuk mendjamin agar masing2 gerak jang terdjadi dalam organisasi itu ada hubungannja satu sama lain dan bahkan saling memberikan keuntungan. Dalam taraf perentjanaan usaha maka diadakan koordinasi antara semua fihak, dan chususnja antara fihak2 jang saling berdekatan geraknja dalam pelaksanaan. Dirundingkan bagaimana sebaiknja tiap2 gerak dilakukan agar dapat saling menguntungkan atau saling mengamankan. Dalam taraf pelaksanaan usaha diadakan koordinasi untuk mengatasi hal2 jang terdjadi diluar perentjanaan, karena tidak djarang hal2 terdjadi dalam pelaksanaan berbeda dengan apa jang direntjanakan. Djuga koordinasi dilakukan untuk saling menukar informasi sehingga semua mempunjai gambaran jang se-djelas2nja mengenai keadaan, suatu hal jang amat penting dalam tiap2 matjam usaha. Djadi djuga melalui koordinasi diusahakan agar tiap2 fihak dalam organisasi itu bergerak dalam satu keutuhan, masing2 mendjalankan peranannja dalam pentjapaian sasaran jang satu.

Sinkronisasi terletak dalam pengaturan waktu atau saat pelaksanaan gerak. Soal timing itu amat penting dalam tiap matjam usaha; hal sama jang dikerdjakan dengan kekuatan jang sama pula tetapi pada saat jang berbeda belum tentu akan menghasilkan hal jang sama pula.

Oleh karena itu setiap gerak sedjauh mungkin diatur timingnja jang memberikan kemungkinan resultat jang maksimal.

Maka kita melihat bahwa KIS itu dalam segala seginja mengarah pada kesatuan usaha jang memberikan hasil2 maksimal, apakah dengan tjara mengkoordinasikan satu fihak dengan fihak lain, ataukah dengan mengintegrasikan sedjauh mungkin berbagai keahlian dan sifat usaha, ataukah dengan memperhatikan timing dari gerak jang satu terhadap jang lain dan bahkan terhadap keadaan atau kondisi2 jang sedang dihadapi.

Dalam tiap2 bentuk KIS jang dilakukan adalah suatu hal jang memerlukan sikap terbuka dan rasionil; terbuka untuk sudi berhubungan dengan fihak lain jang belum tentu sama sifatnja dan rasionil untuk bersedia menerima dan melakukan segala sesuatu jang sifatnja wadjar atau logis. Memang selama orang belum mampu bersikap terbuka dan rasionil, maka dari padanja sukar diharapkan adanja KIS. Ia pasti tidak

akan mampu atau bersedia untuk melihat masalah setjara proporsionil dan tjenderung untuk bersikap mutlak2an. Memang ada hal2 tertentu dimana kita bersikap mutlak, seperti dalam filsafah Pantjasila kita menganutnja setjara mutlak. Tetapi dalam kehidupan praktis lainnja sikap mutlak untuk seluruh soal akan berakibat emosionil dan kurangnja resultat. Hal lain jang diperlukan dalam KIS adalah kesediaan dan kemampuan melihat kedepan. Jaitu memperkirakan hal2 jang dapat terdjadi dikemudian hari, sehingga berdasarkan itu diantisipasikan tindakan2 jang perlu diadakan satu sama lain.

Apabila hal2 ini tjukup dipunjai dan dikuasai pada diri administrasi masing2 serta dalam masjarakat, maka masalah penentuan sasaran akan berkurang kesulitannja dan dengan begitu djuga usaha pentjapaiannja. Sebab dengan sikap integrasi jang melihat kedepan dan memperhatikan kepentingan2 administrasi setjara umum dapat dirumuskan setjara rasionil apa jang harus mendjadi prioritas2 utama. Dan karena dipunjai sikap rasionil maka penentuan itu akan diterima dengan rasionil pula dengan segala akibatnja. Sikap rasionil, terbuka dan melihat kedepan dalam administrasi (Negara) djuga berarti, bahwa diinsafi adanja risiko2 tertentu pada tiap2 keputusan dalam penentuan prioritas.

2. KIS — nasional untuk memaksimalkan hasil (output).

Kita sudah katakan bahwa sekarang tidak ada bangsa jang kelebihan sumber2 kekuatan, semuanja hidup dalam kelangkaan. Bahkan disamping itu semuanja hidup pula dalam ketidak pastian (uncertainty). Ini terutama berlaku untuk negara2 jang sedang berkembang, termasuk Indonesia.

Oleh karena itu usaha2 jang dilakukan dalam pembangunan nasional ini oleh setiap administrasi (Negara) harus mengedjar hasil maksimal, sedangkan difihak lain harus dihindari setiap kemungkinan pemborosan.

Untuk dapat mewudjudkan itu maka usaha KIS setjara nasional harus dapat dilakukan, jaitu usaha KIS jang meliputi seluruh kegiatan2 jang ada dalam masjarakat. Ini tidak dimaksudkan sebagai suatu usaha pemerintah jang memimpin seluruh kegiatan seperti jang kita kenal dalam administrasi orde lama atau dalam negara2 diktatur tertentu. Jang dimaksudkan adalah bahwa setiap kegiatan, baik dari fihak pemerintah ataupun swasta, mentjari unsur2nja jang bersangkutan dengan faktor2 koordinasi — integrasi — sinkronisasi terhadap usaha2 lain disampingnja.

Kita menghadapi masalah2 jang berbagai rupa jang masih merintangi terwudjudnja kehidupan jang lebih baik, jang sudah djelas depan mata kita adalah ketinggalan kita dibidang ekonomi jang sudah kita tekadi untuk kita kedjar, dan hasil pertamanja telah kita rasakan dalam sukses kita untuk mengendalikan inflasi. Namun demikian masalah2 ekonomi berikutnja masih banjak.

Disamping itu jang langsung telah dirasakan adalah ketinggalan dibidang pendidikan, jang terus terang sadja pada saat sekarang belum djelas bagaimana harus dihadapi untuk dapat sukses dalam waktu singkat. Mutu pendidikan tidak ada kemadjuannja, sehingga kalau dibandingkan dengan kemadjuan ilmu pengetahuan dan teknologi dunia maka berarti relatif merosot. Masalah kwantitatif djuga belum djelas pemetjahannja kalau diingat bahwa semakin lama semakin banjak sekolah2 kita perlukan dari berbagai tingkatan dan matjam.

Belum lagi masalah2 lain jang diperlukan sesuatu bangsa jang madju kehidupannja, seperti kebudajaan, sosial dan lainnja.

Masalah2 nasional jang menumpuk itu harus kita tangani dan bahkan telah kita tentukan untuk dapat ditjapai suatu landasan pokok dalam tempo 25 tahun, apa jang oleh bangsa2 lain telah ditjapai dalam 80 sampai 100 tahun.

Mengingat itu semua, maka pelaksanaan KIS di Indonesia tidak dapat dilakukan sekedar sebagai suatu usaha jang bersifat taktis belaka. Setjara fundamentil harus kita susun suatu sistem jang memungkinkan pengerahan kekuatan dan kemampuan jang ada untuk mentjapai tudjuan.

Kalau kita perhatikan apa jang mendjadi sumber kekuatan kita jang utama, maka kita menarik kesimpulan bahwa itu terletak dibidang tenaga manusia dan alam. Jang lain hampir tidak kita miliki atau hanja kita miliki dalam djumlah jang amat terbatas. Itu sebabnja masih harus diadakan permintaan bantuan kepada luar negeri, karena kita kekurangan modal.

Sedangkan tenaga manusia itu sendiri disamping dapat dianggap sebagai sumber kekuatan djuga dapat merupakan hambatan, kalau kurang bersifat produktif. Itu sebabnja program keluarga berentjana dianggap suatu urgensi jang mendesak, sebab tanpa itu pertumbuhan ekonomi jang terbatas itu akan ditelan oleh pertambahan penduduk. Soalnja sekarang bagaimana kita dapat meng - KIS - kan tenaga manusia dan alam setjara nasional, sehingga mendjadi lebih berfaedah dan lebih madju. Pemetjahan masalah itu per-tama2 memerlukan kepemimpinan. Jang kita maksudkan dengan kepemimpinan disini adalah kemampuan untuk menggerakkan orang-2 lain agar ikut berbuat dan berperanan dalam pembangunan nasional ini. Dalam kepemimpinan itu termasuk kemampuan memberikan inspirasi kepada orang banjak untuk berbuat sesuatu jang positif dan difihak lain mejakinkan mereka untuk berbuat sesuatu. Kepemimpinan terutama mengarah kepada terwudjudnja suatu resultaat dalam pembangunan nasional ini. Kita lihat kepemimpinan ini umpamanja dalam diri seorang bupati kepala daerah jang mampu menggerakkan rakjat daerahnja untuk membuat suatu bendungan jang tjukup penting sehingga memungkinkan selandjutnja untuk mengadakan tanam padi dan panen dua kali setahun. Apabila ia menunggu dibuatnja bendungan oleh propinsi atau pusat, maka harus menunggu lama sekali karena termasuk prioritas rendah dalam urut2an sasaran di-tingkat propinsi dan apalagi ditingkat pusat. Ia tidak menunggu tetapi berbuat, dan hasilnja dalam waktu singkat pula dapat dirasakan oleh rakjat.

Dalam kepemimpinan itu djuga termasuk kemampuan mengadakan pembaharuan atau innovasi, dan mejakinkan orang2 lain untuk mengerdjakan innovasi itu sehingga memberikan resultat jang lebih besar dari pada sebelumnja dalam proses produksi. Ini tidak usah berada dibidang jang terlalu tinggi atau ilmiah. Seorang jang mampu memperbaiki tjara menanam djagung umpamanja dan kemudian berhasil mengadjak teman2nja untuk berbuat seperti jang ditemukan sehingga menghasilkan produksi jang lebih banjak, telah menghasilkan kepemimpinan jang diperlukan. Kepemimpinan itu harus dapat diwudjudkan dalam tiap2 tingkatan administrasi (Negara), tetapi terutama pada tingkat Propinsi kebawah. Pada tingkat nasional kepemimpinan jang diperlukan bertitik-berat konsepsionil dan memberikan inspirasi serta mengutuhkan setjara nasional. Ia harus dapat mengintegrasikan kepemimpinan ditingkat daerah itu sehingga mengarah pada tudjuan2 dan sasaran jang sama.

Disamping keperluan akan kepemimpinan untuk dapat menangani berbagai masalah jang aneka ragam itu, maka untuk mentjapai hasil maksimal melalui K.I.S. djuga diperlukan management. Kalau kepemimpinan bertitik-berat pada tertjapainja resultat, maka management menghendaki agar hasil2 itu tertjapai dengan tjara ekonomi dan efficient. Management diperlukan agar dalam mengedjar tudjuan2 itu tidak terdjadi pemborosan kekuatan setjara sia2.

Meskipun tenaga manusia kita berlimpah2, namun sebetulnja tidak ada sumber kekuatan jang berlebihan. Djadi penggunaan tenaga manusia jang se-akan2 ber-limpah2 itu harus memperhatikan segi2 ekonomi dan efficiency. Penentuan sasaran2 oleh pimpinan harus dinilai benar feasibility dilihat dari sudut management. Untuk mentjegah pemborosan itu.

Mungkin dapat dianggap bahwa sikap management itu dapat menghambat pada sikap kepemimpinan jang mau bergerak melihat hasil. Tetapi pada hakekatnja tidak demikian, oleh karena kepemimpinan jang tidak memperhatikan prinsip2 management djustru akan menggali liang kuburnja sendiri.

Kalau tadi dikatakan bahwa kepemimpinan diperlukan disetiap tingkatan administrasi (Negara), maka demikian pula mengenai management. Ia harus djuga ada pada para bupati, para gubernur dan lain2 kesatuan administrasi tingkat menengah dan bawah.

Keseimbangan antara kepemimpinan dan management dapat disamakan dengan keseimbangan antara emosi dan rasio dalam diri seorang. Seorang jang mengembangkan emosinja sadja akan kehilangan arah perdjoangan, sebaliknja seorang jang berdjoang tanpa emosi tidak akan ada kegairahan berdjoang dan tidak akan mentjapai hasil2 maksimal.

Kepemimpinan dan management ini akan mengKISkan seluruh kegiatan masjarakat. Sumber kekuatan utama kita akan dapat digali dan dibuat lebih bermanfaat. Kita telah mengatakan bahwa pembangunan nasional tidak kita gantungkan pada bantuan luar negeri, melainkan kita landaskan pada kekuatan sendiri sedangkan bantuan luar negeri hanja merupakan tambahan belaka. Kalau ini hendak kita djalankan, dan dalam kondisi sekarang dimana bantuan dari luar mendjadi amat diragukan hal ini bertambah penting pula, maka djalan jang dapat ditambah adalah apa jang disebutkan diatas.

3. KIS dilihat dari sudut teknik pelaksanaan.

Telah kita lihat bahwa untuk mentjapai sasaran2 dan tudjuan pembangunan nasional jang diakselerasikan itu perlu ada KIS setjara nasional, sehingga dilihat dari segi nasional sumber2 kekuatan utama kita dapat digerakkan dan mentjapai hasil2 setjara ekonomis dan efficient.

Meskipun sikap itu amat penting untuk suatu bangsa jang amat terbatas kemampuan materiilnja, namun difihak lain kita djuga harus memberikan perhatian kepada segi lain dari KIS, jaitu KIS dilihat dari segi teknik pelaksanaan.

Jang dimaksudkan dengan KIS dalam teknik pelaksanaan adalah terwudjudnja hubungan dan kontak jang terus-menerus antara bagian2 dalam satu organisasi dan antara organisasi jang satu dengan jang lain, terutama jang berdekatan bidang usahanja atau ruang geraknja. Hubungan dan kontak terus-menerus itu dimaksudkan untuk menjelaraskan rentjana2, program2 dan tindakan2 masing2 sehingga tidak bertentangan, tidak mengakibatkan duplikasi jang memborosLan, tidak memungkinkan overlapping atau gap jang merugikan, tetapi sebaliknja diusahakan agar saling membantu, mentjari keuntungan dari tindakan masing2 dan saling mengamankan.

Hubungan KIS antara tiap2 bagian organisasi dan antara organisasi harus dirasakan sebagai kewadjiban oleh tiap2 bagian, individu, tiap2 bagian dan tiap2 organisasi; tetapi djuga harus mendjadi kewadjiban dari pimpinan bagian, pimpinan organisasi dan pimpinan administrasi untuk mendjamin terdjadinja KIS dalam bagiannja, organisasinja dan administrasinja.

Hubungan ini djuga tidak boleh terbatas pada organisasi2 pemerintah sadja, melainkan harus organisasi2 non-pemerintah diikut sertakan. Dengan begitu akan timbul persatuan dan keutuhan perasaan dan gerak dalam masjarakat, dan chususnja dalam bidang jang ada sangkut pautnja setjara langsung. Ini telah dipraktekkan dengan baik sekali oleh masjarakat Djepang, umpama sadja dalam perdagangan luar negeri. Sebagai akibat dari koordinasi jang baik sekali dalam perdagangan luar negeri Djepang antara fihak pemerintah dan swasta, maka dibuatnja negara2 lain kewalahan mengdapinja termasuk Amerika Serikat.

Sikap ini djuga diperlukan antara pimpinan perusahaan dengan karyawan2nja. Perbedaan jang tegas antara pimpinan dan karyawan jang dulu kita lihat sebagai konfron-

tasi antara pimpinan dan buruh harus dapat kita atasi, karena hanja mengakibatkan pemborosan jang tidak memberikan manfaat kepada siapa2 ketjuali kepada musuh2 kita. Jugoslavia telah menundjukkan suatu bentuk dari usaha ini, dimana karyawan dan pimpinan bersatu untuk mengedjar hasil produksi maksimal. Djuga Djepang terkenal dalam kemampuannja untuk membuat segenap unsur perusahaan merasa dirinja satu dalam gerak dan perdjoangan perusahaannja. Ini akan mentjegah terdjadinja pemogokan2 jang dilihat dari sudut management nasional adalah pemborosan, djuga mentjegah tjara bekerdja jang seenaknja sadja; sebaliknja akan menimbulkan gaerah kepada setiap unsur perusahaan untuk berbuat semaksimalnja dalam pentjapaian sasaran2 perusahaan.

Dilihat dari sudut teknik pelaksanaan maka KIS telah dimulai pada taraf perentjanaan dengan saksama. Teknik perentjanaan ada matjam2 dan djuga tergantung pada tingkatan eselon jang melakukannja. Tetapi bagaimanapun perentjanaan ditentukan dalam suatu organisasi, ia harus dapat mendjawab setjara detail tiap2 usaha jang perlu dilakukan untuk mentjapai sasaran. Djadi rentjana merupakan visualisasi dari tindakan2 jang diambil untuk mentjapai sasaran2, dalam visualisasi jang saksama itu telah diintegrasikan setiap peranan dari bagian2 jang ada dalam organisasi, demikian pula digambarkan hal2 jang menjangkut atau mungkin ada hubungannja dengan organisasi2 lainnja jang serupa atau bergerak berdekatan. Perentjanaan detail dan dikoordinasikan antara satu organisasi dengan jang lain inilah jang masih harus kita lakukan lebih banjak di Indonesia. Djangankan diadakan koordinasi antara bagian2 dari dua atau lebih departemen, sedangkan antara staf pimpinan departemen satu sama lain hampir belum ada. Lebih2 lagi kalau kita bitjara tentang taraf berikut dari persiapan, jaitu taraf pembuatan program. Dalam pembuatan program pekerdjaan tiap2 organisasi menuangkan rentjana itu didalam suatu kerangka jang sudah diintegrasikan dengan masalah timing, serta dibubuhi harganja dalam bentuk anggaran. Sebetulnja tjukup banjak terdapat kemampuan2 jang kurang terpakai dengan efficient antar-organisasi, oleh karena kurangnja koordinasi dalam administrasi untuk menjelaraskan program satu organisasi dengan organisasi lainnja. Masih banjak sekali terdapat usaha2 atau kegiatan2 jang apabila diteliti dapat dikerdjakan ber-sama2 dalam satu organisasi dibawah satu overhead, tetapi dalam kenjataan dilakukan oleh tiap2 departemen setjara ter-pisah2 dengan mengadakan organisasi sendiri2. Apakah ini disebabkan oleh kurangnja pengertian atau oleh faktor social prestige ingin memiliki organisasi dan kekuasaan jang sebesar mungkin atau oleh kurangnja kepertjajaan satu terhadap jang lain, masih perlu dipeladjari. Tetapi bahwa ini perlu mendjadi perhatian administrasi (Negara) oleh karena merupakan salah satu bukti pemborosan sumber kekuatan, adalah hal jang harus kita insafi.

Dalam pelaksanaan tindakan terdapat pula kekurangan jang sama, jaitu masih kurangnja hubungan antar-organisasi. Mungkin sekali didalam batas2 satu organisasi sudah ada koordinasi jang tjukup baik, tetapi antara organisasi jang berlainan peranannja dalam masjarakat ini masih kurang terlihat. Dan pada organisasi jang sudah melakukannja akan terlihat bahwa ia mentjapai hasil2 jang djauh lebih baik dari pada jang lain. Sebagaimana telah dikatakan sebelumnja disini sifat terbuka dan dinamis dari para administrator banjak mempunjai pengaruh. Sebetulnja kemadjuan teknologi dalam bidang komunikasi amat membantu diadakannja koordinasi. Orang tidak perlu terlalu banjak berpindah tempat dan dengan menggunakan tilpon atau radio telah dapat menghubungi fihak2 jang hendak diadakan kontak. Tetapi memang belum semua orang sudah dapat menjesuaikan diri dengan memuaskan dengan perkembangan teknologi, sehingga tidak semuanja begitu lintjah untuk menggunakan tilpon atau radio. Tetapi djuga teknologi dibidang angkutan darat dan udara mendjadi semakin madju dan memudahkan orang berpindah tempat dan mengadakan kontak.

Untuk lebih mendjamin lagi tidak timbulnja gaps, misinterpretasi dan lain2 jang dapat mengakibatkan pemborosan kekuatan, maka sistem informasi (information system) adalah amat penting dalam administrasi (negara). Suatu sistem informasi jang

intensif akan bersifat intergratif dan koordinatif, dan harus diarahkan baik keluar maupun kedalam organisasi.

III. HAL-HAL LAIN JANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN KIS

1. Organisasi.

Pelaksanaan KIS dapat dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain oleh keadaan organisasi. Sebenarnja masalah organisasi dalam administrasi (Negara) di Indonesia masih memperlihatkan berbagai kelemahan; umpama sadja jang paling menjolok adalah besarnja " overhead " pada hampir setiap organisasi jang menelan sumber2 kekuatan setjara sia2 dan dengan demikian mengorbankan sumber2 kekuatan jang sebenarnja lebih tepat digunakan untuk operasi dari organisasi itu.

Tetapi dalam uraian ini hanja dibatasi pada segi2 organisasi jang bersangkutan dengan pelaksanaan KIS.

Kiranja dapat kita setudjui bersama bahwa administrasi (Negara) harus mentjapai sasaran2 jang telah ditetapkan dan bahwa untuk mentjapai sasaran2 itu harus diadakan aksi atau gerak, sedangkan untuk pelaksanaan setiap gerak itu perlu ada keputusan dari pimpinan. Djadi dalam administrasi (Negara) pengambilan keputusan merupakan proses jang penting. Dalam proses pengambilan keputusan itu, terutama untuk tingkatan administrasi tinggi dan menengah, sebaiknja pimpinan dibantu oleh suatu badan staf jang fungsinja umum. Kewadjiban dari badan staf itu adalah membuat analisa jang mempertimbangkan berbagai alternatif dalam tjara bertindak dalam pelaksanaan tugas, tentunja berdasarkan kemampuan jang dimiliki oleh unsur2 bawahan dari organisasi itu. Tiap2 alternatif diteliti dengan saksama akibat2nja terhadap pelaksanaan tugas serta diperhitungkan se-masak2nja biaja pelaksanaan tiap2 alternatif itu. Dan kemudian mengadjukan analisa itu kepada pimpinan dengan disertai saran sebaiknja alternatif mana jang diputuskan untuk dilaksanakan. Dengan adanja bantuan staf ini, jang dalam dunia militer dinamakan staf umum (general staff), maka pengambilan keputusan tidak se-mata2 suatu proses intuitif atau suatu studi jang dangkal mengingat luasnja ruang lingkup suatu administrasi tingkat tinggi dan menengah, melainkan djuga unsur objektivitas memperoleh tempat jang wadjar.

Selain untuk proses pengambilan keputusan badan staf itu djuga mempunjai fungsi membuat rentjana umum setelah keputusan diambil, serta menjusun program dan anggaran dari tindakan. Ia mengintergrasikan seluruh kemampuan organisasi dalam rentjana dan memprogramkan tindakan2nja, serta menentukan anggaran berdasarkan prioritas2 kebutuhan. Dalam perentjanaan, programming dan pembuatan anggaran ia mengadakan koordinasi antara setiap unsur bawahan. Dan dalam pelaksanaan gerak badan staf itu djuga melakukan fungsi pengawasan untuk memperoleh data2 guna membuat suatu perkiraan kedepan, jang sepagi mungkin diadjukan kepada pimpinan sehingga pimpinan djuga pagi2 sudah dapat membuat gambaran mental (mental picture) dari keadaan kemudian. Berdasarkan itu pimpinan menentukan suatu pedoman baru kepada badan staf itu jang memulai kembali proses analisa.

Disamping adanja badan staf pembantu pimpinan perlu pula adanja otoritas jang dirumuskan dengan tegas dari pimpinan terhadap unsur2 bawahannja. Dalam hubungan otoritas itu harus djelas pertanggungan djawab tiap2 unsur bawahan terhadap pimpinan, sehingga tidak timbul kesangsian pada siapapun. Namun meskipun hubungan otoritas antara pimpinan dengan unsur bawahan itu harus tegas, difihak lain harus pula diadakan prosedur jang memungkinkan pimpinan mengadakan musjawarah dengan pimpinan unsur bawahan. Dalam musjawarah ini diadakan diskusi antara pimpinan dengan dibantu oleh badan staf., dan unsur2 bawahan mengenai tjara2 bertindak dalam alternatif; djadi dilakukan sebelum pimpinan mengambil keputusan. Lamanja musjawarah ditentukan oleh banjaknja waktu jang tersedia sebelum keputusan harus diambil. Maksud dari musjawarah itu adalah disatu fihak memperoleh pendapat terachir dari para spesialis sebelum keputusan diambil, sedangkan difihak lain djuga di-

gunakan untuk mulai mengadakan persuasi terhadap arah dari keputusan jang akan diambil. Bentuk "participative management" ini akan dapat menghidupkan sense of belonging pada tiap2 unsur, karena merasa diperhatikan oleh pimpinan, dan karena itu menimbulkan keadaan integrasi jang kuat.

Apa jang diuraikan diatas sebetulnja sudah ada pada kita sebagai Lembaga gotong-rojong, tetapi masih sering kurang digunakan dalam bentuknja jang dinamis dan modern. Djuga badan staf itu sebetulnja sebagai organisasi sudah dapat kita ketemukan di-gubernuran umpamanja dalam bentuk Badan Pemerintah Harian (BPH), tetapi dalam kenjataan belum atau tidak berfungsi seperti diuraikan diatas dan dimasa-lalu lebih mendjadi rebutan politik belaka. Kiranja mengenai organisasi dibatasi sekian.

2. Manusia.

Faktor berikut jang amat mempengaruhi pelaksanaan KIS adalah Manusia. Bagaimanapun perkembangan organisasi dalam administrasi (Negara) serta betapapun diadakan perbaikan dibidang peralatan, namun masih tetap Manusia jang menentukan hasil2 suatu administrasi (Negara). Ada orang jang berpendapat bahwa kemadjuan dalam bidang komputer telah menimbulkan revolusi dalam dunia management. Hal itu mungkin benar, oleh karena dengan menggunakan komputer dapat dilakukan pengumpulan data serta processingnja jang amat banjak, beranekaragam dan tjepat; begitu pula perhitungan2 dapat dilakukan serba tjepat dan dalam bentuk serba rumit. Namun tak dapat pula ditolak kenjataan, bahwa tanpa kehadiran Manusia komputer itu sendiri tetap merupakan alat jang mati. Oleh karena itu setiap usaha perbaikan administrasi (Negara) harus berpangkal pada faktor Manusia.

Sekarang lazim dikemukakan bahwa modernisasi hanja dapat berdjalan baik, apabila tetap berdjalan diatas nilai2 tradisionil. Tetapi rumus itu hanja dapat dibenarkan dalam modernisasi administrasi (Negara) di Indonesia, apabila Manusia Indonesia terutama jang berketjimpung dalam dunia administrasi (Negara) dapat mengambil sikap objektif-zakelijk dalam melaksanakan tugas2nja. Sebab kalau administrasi (Negara) di Indonesia dilandjutkan dengan sikap tradisionil tanpa adanja adaptasi sikap objektif-zakelijk dan rasionil, maka sukar diharapkan adanja hasil2 jang memuaskan dalam mengedjar tudjuan2 akselerasi pembangunan nasional.

Ini amat erat hubungannja dengan keinginan kita untuk meng-KIS-kan kegiatan2 nasional kita, dimana perlu dikembangkan kepemimpinan dan kemampuan management, jaitu tenaga manusia dan alam.

Selain sikap objektif-zakelijk diperlukan pula pimpinan2 administrasi jang terdiri dari orang2 jang dinamis dan penuh inisiatif. Dunia abad ke 20 dengan kemadjuan teknologinja jang hebat adalah dunia penuh perobahan. Untuk dapat memahami perkembangan2 dunia ini diperlukan sikap dinamis (a dynamic mind), apalagi kalau kita berhadapan dengan kekurangan2 jang masih ada pada kita dan jang perlu dirobah mendjadi masjarakat jang madju. Para Pemimpin administrasi serta para pembantunja diharapkan mempunjai interesse dan kemampuan untuk berfikir kedepan, jaitu mengadakan antisipasi, serta berusaha dan bahkan berani mengadakan eksplorasi dalam kondisi2 jang mungkin masih gelap. Untuk ini diharapkan dari mereka bahwa mereka tidak mandek atau statis dalam fikiran maupun dalam keadaan fisiknja, tetapi ringan bergerak kesana-sini serta mampu menggerakkan pikirannja pula dengan penuh kewaspadaan terhadap berbagai kemungkinan perobahan. Fikiran senantiasa mentjari berbagai alternatif untuk mentjapai sasaran2 administrasinja, sedangkan gerak fisik membawanja ke-tempat2 untuk mentest tiap2 alternatif itu dalam kenjataan.

Untuk dapat mendjalankan kepemimpinan dan management dengan baik, maka para pimpinan administrasi tingkat tinggi dan menengah serta pembantu2 utamanja harus

terdiri dari orang2 jang bersifat "generalist" dan bukan "specialist". Kalau mereka berasal dari kedudukan specialist, maka pada saat mereka beralih kestatus pimpinan atau pembantu pimpinan haruslah badju specialist ditinggalkan dan diganti dengan badju generalist. Sebagai generalist mereka harus mampu untuk melihat seluruh problema jang dihadapi organisasinja dengan djelas serta melihat pula hubungan antara faktor2 jang terdapat didalamnja setjara proporsionil. Ini berarti bahwa harus dapat difahami setjara intelektuil proses djalannja organisasinja tanpa mengetahui tiap2 unsur setjara mendetail. Djadi seorang jang tadinja specialist, katakanlah seorang ekonoom, jang kemudian mendjadi pemimpin perusahaan mobil umpamanja, harus memahami proses produksi mobil dalam pabriknja, kelemahan2 dan kekuatan-kuatannja, tanpa mendjadi teknikus jang mengetahui setiap unsur proses itu mendetail.

Sebaliknja seorang insinjur jang mendjadi pimpinan perusahaan tadi harus memahami proses jang bersangkutan dengan pendjualan produknja dan bagaimana memperoleh bahan2 produksi setjara ekonomis. Pendeknja siapapun jang mendjadi pimpinan administrasi ia harus mengambil sikap entrepreneur atau pengusaha. Pada manusia2 jang memegang pimpinan administrasi (Negara) perlu ada kemampuan berfikir disatu fihak dan intuisi dilain fihak. Keseimbangan antara pikir dan intuisi akan mengakibatkan keputusan2 brilliant dan penglihatan2 tadjam disatu fihak, dan sikap tenang (bezadigd) dilain fihak, serta dapat dihindari sifat impulsif jang merupakan antjaman bagi setiap bentuk administrasi (Negara).

Adalah amat penting bahwa pimpinan dapat memilih pembantu2nja, baik mereka jang bekerdja distaf maupun jang mendjadi kepala2 dari unsur2 pelaksana, terdiri dari orang2 jang dapat dipertjaja; dapat dipertjaja bahwa mempunjai ketjakapan jang memadai untuk pekerdjaan jang harus dihadapi, pula mempunjai dedikasi jang tjukup untuk bekerdja serta mempunjai lojalitas kepada organisasinja dengan semangat kerdjasama positif. Tanpa ada pembantu2 jang dapat dipertjaja dengan tjukup pimpinan akan banjak kehilangan waktu nantinja dalam mengontrol dan mengkoreksi mereka, sedangkan waktu jang amat berharga ia perlukan untuk menindjau kedepan, memperhatikan perkembangan2 baru dan bergerak melihat kemungkinan2 baru jang dapat ditempuh.

Untuk memilih pembantu2 terpenting sebaiknja diadakan interview dengan tjalon2 utama; disitulah pimpinan harus menggunakan daja pikir dan intuisinja jang halus untuk menemukan diantara sekian tjalon orang2 mana jang paling tepat untuk diterima sebagai pembantu2nja.

Kombinasi jang baik antara dajapikir dan intuisi djuga diperlukan untuk mengambil keputusan2. Diatas telah kita kemukakan serba singkat tentang proses pengambilan keputusan, dimana fungsi staf adalah menganalisa berbagai alternatif bertindak dengan memperkirakan biaja jang melekat pada masing2 serta mengadjukan saran tentang tjara bertindak jang paling menguntungkan.

Pimpinan setelah menerima analisa dan saran staf itu perlu meneliti dengan tjukup saksama analisa staf itu, jang berarti ia harus mempunjai tjukup daja pikir untuk melihat analisa itu setjara kritis. Kemudian ia harus memutuskan alternatif mana jang ia pilih untuk tjara bertindak, baik diambil diantara alternatif2 jang diadjukan oleh staf atau mungkin dalam daja kreasi pimpinan masih tumbuh alternatif lain jang dianggapnja lebih bermanfaat. Dalam taraf memilih alternatif ini, maka tidak ada siapapun jang dapat membantu pimpinan. Dan semakin tadjam situasi jang dihadapi semakin orang disitu merasa sebatang kara. Bagi orang jang beragama, maka ada baiknja dalam situasi sematjam itu mohon bantuan kepada Tuhan untuk ditundjukkan djalan jang lurus dalam memilih apa jang akan dilakukan itu. Disinilah faktor intuisi amat penting bahkan menentukan dan tak dapat diganti oleh daja pikir jang bagaimanapun hebatnja.

Inilah arti dari pengalaman hidup dan pengalaman memimpin seseorang jang tak dapat dibeli dengan pendidikan jang setinggi apapun.

Bahwa ini amat penting dan mungkin terpenting dalam administrasi (Negara) dapat kita bajangkan, apabila kita sadari bahwa berhasil tidaknja organisasi itu achirnja tergantung dari tindakan2 jang dilakukan sedangkan tindakan2 itu merupakan akibat dari keputusan2 jang tepat dan bidjaksana. Umumnja boleh dikatakan bahwa organisasi jang kurang berkembang adalah karena pimpinannja kurang mampu mengambil keputusan, jang berarti salah satu dari faktor daja pikir atau intuisi kurang tinggi mutunja atau bahkan ke-dua2nja.

Achirnja dalam unsur pimpinan harus dirasakan adanja tanggung-djawab, tidak sadja rasa tanggung-djawab terhadap organisasinja melainkan djuga tanggung-djawab sebagai manusia jang memimpin sekian banjak manusia2 lain dengan berbagai aspek persoalan hidup pada masing2. Oleh bawahan harus dirasakan bahwa pimpinannja tidak hanja seorang jang zakelijk beku dalam dinas, tetapi disamping itu djuga dirasakan sebagai manusia kepada siapa bawahan dapat menaruh kepertjajaan untuk minta bantuan.

Bantuan itu tidak se-mata2 berarti bantuan materiil, tetapi djuga sikap jang menaroh perhatian. Kesempatan jang diberikan kepada bawahan untuk berbitjara dengan pimpinan, inisiatif pimpinan untuk meringankan beban bawahan dalam batas2 kemampuan jang wadjar, ini semua menimbulkan persatuan dalam organisasi jang amat berharga untuk prestasi kerdja organisasi

Hal2 jang dikemukakan ini terutama menjangkut Manusia Pimpinan. Tetapi sebetulnja sampai tingkatan2 tertentu djuga berlaku untuk mereka jang mendjadi anggota stafnja. Sebab dari personil staf ini pada hari kemudian diharapkan timbulnja pimpinan2 baru.

Untuk mereka jang memegang pimpinan bagian berlaku pula sifat2 kepemimpinan sebagai orang2 jang mengendalikan manusia lain, sekalipun sebagai pimpinan bawahan mereka tidak mempunjai kewadjiban mengambil keputusan2 prinsipiil. Sebaliknja dari mereka diharapkan adanja ketjakapan kerdja jang tinggi dalam bidang spesialisasinja. Memang pada umumnja dari para pimpinan bagian itu lebih dilihat kemampuannja mengerdjakan spesialisasinja dengan sebaik mungkin, dan membuat agar anggota2nja djuga bekerdja baik dalam spesialisasi itu.

Sekianlah sekedar mengenai faktor Manusia.

3. Pendidikan - latihan

Jang terachir ingin dikemukakan adalah masalah pendidikan-latihan sebagai salah satu faktor jang dapat mempengaruhi pelaksanaan KIS.

Pada hakekatnja pendidikan nasional menghasilkan tenaga pekerdja nasional, termasuk pula mereka jang bekerdja dalam administrasi (Negara). Djadi pendidikan nasional jang bersifat kedjuruan mempunjai kewadjiban untuk membentuk berbagai ahli atau spesialis dalam masjarakat. Pendidikan kedjuruan tingkat rendah diperlukan untuk membentuk ahli2 tingkat rendah seperti montir, tukang kaju dan lain2. Pendidikan kedjuruan tingkat menengah menghasilkan ahli2 menengah seperti opseter, sedangkan pendidikan kedjuruan tingkat tinggi menghasilkan ahli2 tingkat akademis atau universiter seperti para insinjur, dokter dan lain2. Maka mutu pendidikan kedjuruan nasional akan menentukan mutu pekerdjaan2 satu persatu jang ada dalam masjarakat.

Tetapi disamping pendidikan kedjuruan djuga diperlukan pendidikan umum, oleh karena mereka jang hendak memasuki pendidikan kedjuruan menengah harus lulus pendidikan umum lebih dahulu jang djuga harus tjukup baik mutunja. Tidak mungkin umpamanja ada sekolah teknik menengah jang bermutu tinggi, kalau sekolah menengah pertama (SMP) kita kurang baik pengadjaran matematikanja. Demikian pula diperlukan sekolah menengah atas (SMA) jang baik untuk memberikan bahan jang di-

perlukan bagi pendidikan ahli2 akademis dan universiter. Dan pada tingkat universitas sendiri harus pula kita tjiptakan pembentukan "generalist" jang mengadakan pendekatan antar pengetahuan dalam studinja jang antara lain mengarah kepada analisa sistem (systems analysis) dan lain2.

Tetapi betapa baiknja pendidikan nasional, pada umumnja ia belum mampu untuk menghasilkan personil jang segera tjakap bekerdja dalam administrasi (Negara). Ini antara lain sebabnja mengapa di ABRI ada program pendidikan-latihan jang ekstensif, dan boleh dikatakan bahwa setiap anggota ABRI DALAM MASA KARIERNJA TELAH MENEMPUH LEBIH DARI DUA PENDIDIKAN ATAU LATIHAN DALAM PROGRAM PENDIDIKAN ITU.

Program pendidikan-latihan jang diselenggarakan dalam rangka administrasi (Negara) dapat diadakan dengan tudjuan rangkap, jaitu :

a. Untuk membentuk ketjakapan jang diperlukan dalam pekerdjaan2 jang dihadapi dalam hal ini semua personil dilatih untuk memperoleh ketjakapan2 pokok jang diperlukan dalam pekerdjaannja jang akan datang. Kursus sematjam ini biasanja singkat dan terdiri dari orientasi mengenai organisasi pada umumnja dan latihan teknis tentang detail pekerdjaan jang dihadapi. Ia dapat bersifat latihan administrasi, latihan ketrampilan dalam penggunaan alat2 tertentu, dan lain2 sesuai dengan pekerdjaan jang dihadapi.

b. Untuk membentuk kader, baik kader pimpinan maupun kader teknik. Ini dapat dianggap salah satu tjara untuk memelihara kontinuitas organisasi. Tenaga2 tua jang tjakap antara lain dapat digunakan untuk menjampaikan pengalaman dan ketjakapan2nja kepada generasi jang lebih muda. Disamping meneruskan pengalaman dan ketjakapan2 orang tua kursus2 ini djuga diadakan untuk menumbuhkan ketjakapan2 baru dalam organisasi jang mungkin dapat diperoleh dari organisasi lain didalam maupun luar negeri. Maka disamping diusahakan pemeliharaan mutu pekerdjaan djuga diusahakan peningkatan mutu itu.

Disamping tudjuan2 tersebut diatas, maka program pendidikan-latihan sekali gus harus merupakan bagian jang tak terpisahkan dari sistem informasi (Information system) jang harus ditegakkan dalam administrasi (Negara). Melalui sistem informasi itu diusahakan agar setiap anggota organisasi dipelihara pengetahuannja tentang kemadjuan organisasi, kemampuan2nja serta hal2 jang masih belum dapat ditjapainja. Sistem informasi ini bertudjuan untuk memelihara dan mempertinggi integrasi dan solidaritas antar-anggota organisasi.

Djuga dalam program pendidikan-latihan termasuk pendidikan mental jang tak dapat diabaikan dalam perdjoangan bangsa kita. Betapapun pentingnja modernisasi alat dan tjara dalam perdjoangan, namun masih tetap penting sikap mental dari tiap2 Manusia menghadapi keadaan jang dihadapi dalam kehidupan dan tugas. Memang program pendidikan-latihan adalah tjukup luas dan penjelenggaraannja terbagi dua, jaitu jang diselenggarakan pada kesatuan bekerdja dari anggota itu dan jang diselenggarakan ditempat2 latihan setjara chusus. Dimana sesuatu latihan tertentu diadakan menurut pembagian tempat ini tergantung dari matjamnja latihan serta lamanja latihan.

Oleh karena kendirikan dan menjelenggarakan tempat2 latihan chusus itu tidak murah, maka ada baiknja apabila dibentuk setjara ber-sama2 antara dua atau lebih organisasi jang sama sifatnja. Dalam hal ini perlu pula difikirkan perlunja diadakan suatu sekolah staf untuk seluruh administrasi Negara kita, dimana personil terpilih memperoleh pendidikan untuk mendjadi personil staf pembantu pimpinan, djadi suatu pendidikan untuk berfungsi sebagai "generalist". Meskipun mungkin sekali diperguruan-perguruan tinggi telah dididik untuk berfikir setjara analitis, membuat rentjana dan perkiraan (estimate), namun dalam kenjataan hal ini perlu dibentuk setjara sistematis pada personil staf jang kita perlukan. Sekarang sudah ada departemen2 jang mengadakan kursus2 sematjam itu, tetapi mengingat faktor ekonomi ada baiknja disatukan untuk seluruh administrasi Negara. Sekian mengenai pendidikan-latihan.

IV. PENUTUP

Dalam prasaran ini telah diusahakan untuk mengemukakan masalah Koordinasi — Integrasi — Sinkronisasi dalam administrasi (Negara) dengan djuga membitjarakan beberapa hal jang menjangkutnja setjara langsung.

Meskipun telah berlalu kurang lebih dua tahun sedjak Kepala Negara melemparkan masalah KIS ini sebagai sesuatu jang harus mendjadi perhatian kita, namun dalam kenjataan masih banjak sekali kekurangan2 jang kita alami dalam pelaksanaannja se-hari2.

KIS belumlah mendjadi kebiasaan pada kita dan ini kita lihat dari tingkat departemen-departemen jang paling atas sampai ketingkat para pelaksana dibawah.

Mungkin ia sudah mendjadi pengertian, tetapi antara pengertian dan pelaksanaan masih terdapat djarak jang tjukup djauh.

Telah disoroti mengapa KIS belum berdjalan sebagaimana mestinja di Indonesia, jaitu jang bersumber terutama pada segi2 tertentu dari sikap Manusia. Memang achirnja berhasil tidaknja pembangunan nasional tergantung prinsipiil pada Manusia Indonesia sendiri.

Berhubung dengan itu mudah-mudahan Seminar Nasional Administrasi Dalam Pembangunan ini dapat mendjadi sumber atau se-kurang2nja perangsang dari perobahan2 dan pembaharuan sikap Manusia da.. Administrasi jang lebih sesuai dengan tuntutan pembangunan nasional. Apalagi karena kita bertekad mengadakan akselerasi dalam pembangunan itu, sehingga apa jang ditjapai oleh bangsa lain dalam satu abad atau lebih hendak kita tjapai dalam 25 sampai 30 tahun.

Perdjalanan kita masih djauh dan rintangan2 serta hambatan2 masih tjukup banjak. Disegala bidang diperlukan kepemimpinan jang mampu memberikan arah, jang menjatukan, jang memberikan inspirasi agar masjarakat bergerak dan tudjuan2 dapat tertjapai.

Semoga Tuhan Jang Maha Kuasa memberikan taufik dan hidajatnja kepada perdjoangan kita. Sekian dan terimakasih.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XII NO. 9 / 1972

ISI a.l.

1. Dr. AWALOEDIN

Aparatur dan Administrasi Negara dalam Pelita 2 j. a. d.

2. J. SOEPRANTO M. A.

Penggunaan Data Dalam Sistim Kontrol

3. Ir. SOEMARJONO DANOEDJO

Arti Penting Network Planning Method Dalam Pembangunan Administrasi

4. Dr. SONDANG P. SIAGIAN

Management Science

T E M P A T

PERUSAHAAN

A N D A

NO 9 Tahun ke XII 1972

Administrasi Negara

ADMINISTRASI NEGARA
(The Indonesian Journal of Public Administration)

Madjalah Administrasi Negara adalah Madjalah kedjuruan, bersifat teknis–ilmiah – praktis jang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru research pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration

Madjalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masjarakat kita umumnja dan chususnja para Administrator, Manager Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi jang baik ditanah air kita.

ISI :

Hal.

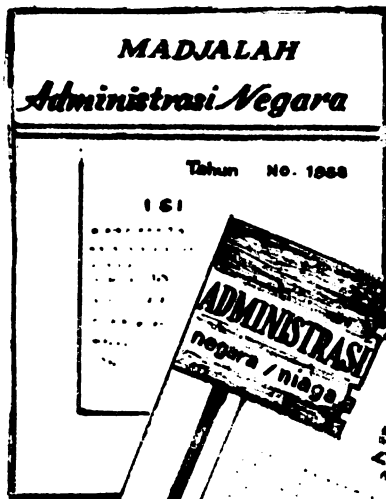
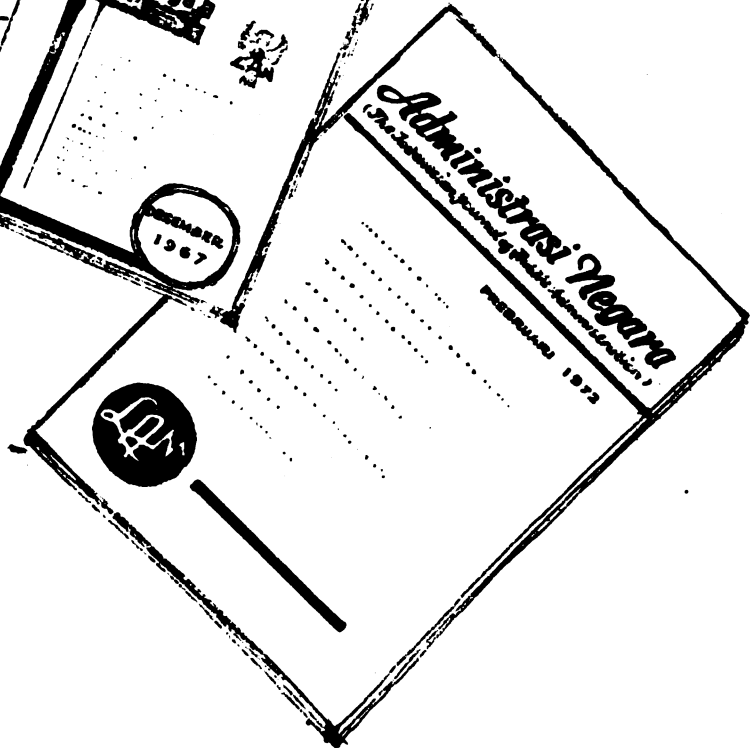
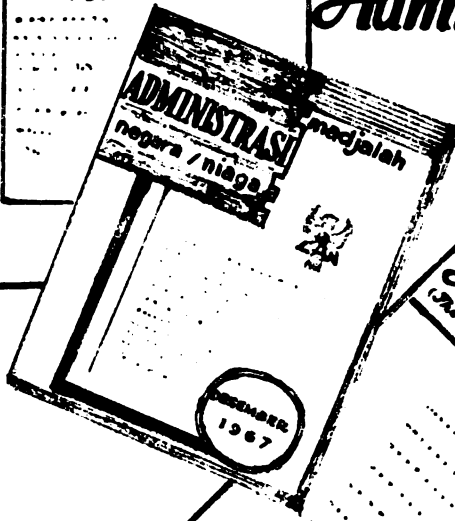
1. Editorial 1

2. Dr. Awaloedin
Aparatur dan Administrasi Negara dalam Pelita2 j.a.d. 4

3. J. Soepranto M.A.
Penggunaan Data Dalam Sistim Kontrol 9

4. Ir. Soenarjono Danoedjo
Arti Penting Network - Planning – Method Dalam Pembangunan Administrasi 33

5. Dr. Sondang P. Siagian
Management Science : Arti Beberapa Komponen Dan Aplikasinja 53

6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belandja Negara Tahun 1971/1972 dan 1972/1973 68

madjalah
Administrasi Negara
MADJALAH
Administrasi Negara
ADMINISTRASI
negara / niaga
madjalah
Administrasi Negara

Editorial

FUNGSIONALISASI TUGAS-TUGAS PEMERINTAH

Dalam sidang2nja di New York pada tahun 1971, sekelompok ahli Administrasi Negara jang berkumpul atas undangan Sekretaris Djenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, mengatakan antara lain bahwa pada dasa-warsa 70-an salah satu masalah Administrasi Negara jang akan dihadapi oleh negara2 jang sedang berkembang adalah masalah "multi-functionil" approach dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan.

Pada dasarnja, approach jang "multi-functionil" berarti bahwa tidak ada sesuatu kegiatan pembangunan jang merupakan tanggung-djawab dari hanja satu Departemen untuk melaksanakannja. Artinja, setiap kegiatan pembangunan pasti mengikutsertakan beberapa Departemen dalam pelaksanaannja.

Djika demikian halnja, dapat dikatakan bahwa berhasil-tidaknja Pemerintah mengemban mission pembangunannja, sangat tergantung kepada kemampuan apparatur Pemerintah untuk bekerdja sama satu sama lain. Kerdjasama itu didasarkan kepada prinsip fungsionalisasi tugas2 Pemerintah.
Prinsip fungsionalisasi berarti bahwa tugas2 Pemerintah telah dipertanggung-djawabkan pelaksanaannja kepada Departemen-departemen dan Lembaga2 Pemerintahan lainnja sehingga semua tugas2 Pemerintah tersebut telah terbagi habis.
Hal ini berarti bahwa untuk setiap tugas Pemerintah — baik rutin maupun pembangunan — ada penanggungdjawabnja.

Meskipun demikian, tidak berarti bahwa Departemen penanggungdjawab sesuatu tugas Pemerintah dapat bekerdja sendirian, Berbagai aspek kegiatan menjangkut Departemen/Instansi lain. Misalnja, pada fase perentjanaan Departemen jang bersangkutan harus bekerdja sama dengan BAPPENAS, pembiajaan dengan Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran, urusan2 kepegawaian dengan K.U.P., pendidikan & latihan pegawai dengan L.A.N., dan sebagainja.

Dalam hubungan ini pulalah "KIS" perlu dilihat, karena "KIS" djustru meningkatkan pentrapan prinsip fungsionalisasi dalam melaksanakan tugas-2 Pemerintah.

APARATUR DAN ADMINISTRASI NEGARA DALAM PELITA 2 J.A.D.

Oleh : Dr. Awaloedin.

1. PENDAHULUAN

Dalam memasuki tahun keempat Pelita tahap pertama sekarang ini dan dalam mempersiapkan diri kita untuk memasuki Pelita II maka kiranja perlu ditekankan kembali tentang pentingnja peranan dari pada aparatur dan administrasi negara.

Memang, kalau kita tindjau pelaksanaan daripada Pelita I tahun2 pertama, kedua dan ketiga sekarang ini, maka setjara relatip segala rentjana dan pelaksanaan tugas pemerintah, chususnja melaksanakan pembangunan telah berdjalan sebagai jang diharapkan, artinja target2 jang kita harapkan telah dapat terrealisasi. Walaupun demikian, perlu disadari bahwa ini tidak berarti bahwa keadaan aparatur dan administrasi negara kita telah baik seperti jang kita idam-2kan, karena kelemahan2 masih banjak terdapat.

Untuk menilai keadaan aparatur dan administrasi negara sekarang ini dan memperhitungkan keadaan aparatur jang kita harapkan untuk masa jang akan datang, chususnja dalam melaksanakan Pelita II, Pelita III dan selandjutnja, ada baiknja kita mengadakan perbandingan dengan masa lampau chususnja masa pra tahun 1966, dimana keadaan aparatur dan administrasi negara kita berada dalam keadaan jang chaostis, kekatjauan jang sangat menjeluruh, baik tentang pembagian tugas pokok departemen2, djumlah banjaknja Departemen dan Lembaga2 Pemerintahan Non Departemen, kekatjauan dibidang struktur organisasi, dibidang nomenklatur, apalagi dibidang kepegawaian negeri jang telah tidak mendapat perhatian semendjak lama sekali, keadaan perusahaan2 negara kita, keadaan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, keadaan perwakilan2 R.I. diluar negeri, dan lain2-nja, maka dapat dikatakan keadaan aparatur telah diperbaiki sedemikian rupa sehingga pelaksanaan Pelita tahap I ini telah dapat dilakukan oleh aparatur jang telah disempurnakan semendjak tahun 1966 itu. Semendjak pemerintahan Orde Baru dimulai pada tahun 1966 beberapa garis kebidjaksanaan telah diambil dan dirumuskan kedalam ber-bagai2 Surat Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, dan lain-lain.

Kita masih mengingat bahwa dengan dirontokkannja djumlah 100 menteri kedalam djumlah jang lebih rasionil, maka buat pertama kalinja tugas pokok Departemen2 dirumuskan Walaupun disadari rumusan tersebut belumlah begitu sempurna.

Setelah digariskannja tugas2 pokok Departemen tersebut, maka ditetapkan Prinsip Pokok daripada penjusunan struktur organisasi Departemen2 jang kita kenal dengan SK Presiden No.75 tahun 1966, beserta lampirannja. Dengan

demikian dalam pola organisasi Departemen seperti sekarang ini ada unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan dan unsur pelaksana. Pada tingkat Departemen jang merupakan unsur pimpinan adalah Menteri, Sekretariat Djenderal dan Inspektorat Djenderal merupakan unsur2 pembantu Pimpinan dan Direktorat Djenderal mentjerminkan pelaksanaan tugas pokok daripada Departemen jang bersangkutan, jaitu merupakan unsur pelaksana daripada Departemen2. Dalam perumusan tugas pokok daripada Departemen2 dianutlah prinsip fungsionalisasi jaitu Departemen2 diberi tugas, wewenang dan tanggung djawab dalam bidang fungsi jang djelas. Dalam pola struktur organisasi tadi telah dianut prinsip line and staff. Dengan agak djelasnja tugas pokok Departemen dan pola dasar struktur organisasi, maka sebenarnja hubungan kerdja jang pokokpun telah tertjerminkan baik hubungan kerdja dalam lingkungan departemen, antara unit2 dalam departemen, ataupun hubungan kerdja antar berbagai departemen.

Masalah jang djuga telah mulai diperhatikan pada tahun 1966 adalah masalah kepegawaian negeri. Masalah kepegawaian negeri ini memang merupakan hal jang penting untuk diperhatikan karena dalam sarana organisasi pemerintahan, disamping perumusan tugas pokok, struktur organisasi, hubungan kerdja, keuangan, materiel dan sebagainja, maka unsur jang terpenting adalah unsur manusia, jaitu pegawai negeri Republik Indonesia ini.

Dalam pemetjahan masalah kepegawaian ini dan merobah praktek2 masa lampau jaitu dimana terdapat "spoil-system" dan "nepotisme", maka sesuai dengan Pantjasila dan UUD '45 serta prinsip2 jang telah ditjantumkan dalam Ketetapan2 MPRS, maka kita menganut prinsip career-service dengan merit system, agar benar2 nantinja the right man ditempatkan on the right place berdasarkan kemampuan dan prestasi kerdja daripada pedjabat2 jang bersangkutan. Disamping manfaat untuk effisiensi dan efektifitas, career service dan merit system ini sekaligus mendjamin pula keadilan sosial dikalangan pegawai negeri sehingga tidak lagi akan terdapat nantinja mereka jang tjakap dan berprestasi baik, dikalahkan oleh orang2 jang dinaikkan hanja karena affiliasi partai politik dan pertimbangan2 subjektif semata2.

Sedjalan dengan usaha penjempurnaan system kepegawaian ini-pun telah diadakan perbaikan tentang penggadjian. Tentunja penggadjian dalam bentuk penerimaan riel mendjadi perhatian utama daripada pemerintah. Oleh karena itu kenaikan2 serta perbaikan gadji telah dilakukan pula semendjak tahun 1966 itu. Disamping itu system penggadjian inipun telah ber-angsur2 diarahkan dari system penggadjian jang berdasarkan djumlah keluarga kepada system "equal pay for equal work" atau "loon naar arbeid" jang berarti penggadjian didasarkan kepada kemampuan, ketjakapan serta prestasi2 kerdja jang konkrit.

Perlu pula kita ingat usaha2 penertiban jang telah dilakukan dalam perusahaan negara. Dengan kesadaran bahwa kita tidak lagi menghendaki etatisme seperti jang terdjadi dimasa lampau, tetapi kita tidak pula menghendaki adanja praktek free-fight liberalisme, maka penertiban dan pengarahan perusahaan negara-pun telah dilakukan semendjak tahun2 66 - 67. Inventarisasi perusahaan negara, penelitian2 perusahaan negara dalam keadaan rielnja dan kemudian menghasilkan arah penjempurnaan dalam 3 bentuk perusahaan negara jaitu jang kita kenal sekarang dengan istilah PERDJAN, PERUM dan PERSERO, dikeluarkanlah instruksi Presiden No 17 tahun '67. Dengan penertiban status hukum perusahaan negara ini, direntjanakanlah agar diikuti dengan penertiban2 dalam struktur organisasi perusahaan negara, serta jang menjangkut hubungan kerdja serta pertanggung djawaban antara perusahaan negara dengan Menteri2 jang bertang-

gung djawab dibidang perusahaan negara tersebut. Dilain bidang djuga akan diikuti dengan penertiban dalam status personil daripada perusahaan negara sesuai dengan bentuk hukumnja tadi dan djuga tentunja pendidikan dan latihan pegawai perusahaan negara. Djuga tentang penelitian penggadjian serta kesedjahteraan pegawai perusahaan negara itu harus dilakukan setjara menjeluruh. Diharapkan tidak terlalu banjak perusahaan negara jang akan diberi status PERDJAN, hanja perusahaan2 negara jang benar2 merupakan public utility jang tidak dapat dilaksanakan oleh fihak swasta diberi bentuk PERDJAN. Pertimbangan2 perusahaan jang vital buat kehidupan rakjat banjak djuga harus dilakukan untuk bentuk PERDJAN atau paling tinggi bentuk PERUM. PERDJAN dan PERUM dipertanggung djawabkan kepada Menteri2 jang fungsionil bertanggung djawab dalam bidang tersebut sesuai dengan tugas pokok Departemennja.

Sebanjak mungkin perusahaan2 negara akan kita arahkan kedalam bentuk PERSERO. Dengan bentuk PERSERO ini dimaksudkan djuga agar berangsur-angsur dapat diadakan partisipasi masjarakat termasuk pegawai/karyawan daripada perusahaan tersebut dengan memiliki saham2. Hal ini perlu mendjadi pemikiran selandjutnja dan berhubungan dengan saham2 itu mungkin perlu diadakan pemikiran tentang stock market dimasa jang akan datang.

Dalam hubungan Perusahaan Negara ini, masalah2 Dewan Komisaris, Direksi, dan sebagainja, perlu pula mendapat penelitian selandjutnja. Demikian pula usaha2 penjempurnaan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, chususnja jang menjangkut instansi vertikal pemerintah pusat dan didaerah, ataupun perwakilan2 diluar negeri telah diberikan pedoman2 pokok untuk penjempurnaannja. Demikian pula dibidang keuangan, dll., sudah mulai kita melihat kemadjuan.

Demikianlah setjara ringkas usaha2 penjempurnaan jang telah dilakukan semendjak tahun 1966. Walaupun demikian, nanti pada Bab2 selandjutnja kita akan meneliti dan mengevaluir kebidjaksanaan2 jang telah digariskan pada tahun 1966 itu dan untuk melihat apakah untuk tahun2 mendatang perlu diambil langkah2 untuk lebih meningkatkan usaha penjempurnaan jang telah diuraikan tadi.

Kiranja dalam pendahuluan ini perlu kita tekankan lagi bahwa penjempurnaan daripada aparatur dan administrasi negara tidaklah dilakukan seperti jang pernah terdjadi pada masa ORLA, jaitu mengadakan perobahan2 strukturil dan lain2, untuk kepentingan perobahan itu sendiri. Padahal penjempurnaan tidaklah identik dengan perobahan2 atau reorganisasi. Kebidjaksanaan dan langkah jang telah dilakukan adalah per-tama2 meneliti dan mengetahui hal2 jang kurang baik atau mengadakan diagnose jang tepat, agar dapat membuat prognose jang tepat pula. Dengan demikian kita tidak melaksanakan reorganization for the sake of reorganization, tetapi penelitian2 untuk penjempurnaan dan perbaikan guna pelaksanaan tugas pokok, baik dalam pemerintahan sebagai keseluruhan ataupun bagi masing2 Departemen.

II. INDONESIA DAN ERA PEMBANGUNAN 25 TAHUN

Pembangunan Nasional atau National Development dinjatakan dalam suatu kesimpulan pertemuan expert Internasional sebagai berikut : " National Development indicates that more than just change from one state to another is in-

volved. It has a connotation that the latter state represents progress and is preferred. There is an expressed or implied desire to direct and accelerate the change, so that the preferred and state, or set of goals is achieved, and achieved more rapidly, than might otherwise be the case ". " Development presupposes changes in goals and motives and requires institutional changes ".

Pembangunan Nasional dapat dibagi dalam ber-matjam2 pembagian. Pada pokoknja pembangunan nasional itu mentjakupi pembangunan diseluruh bidang kehidupan dan kemasjarakatan dan kenegaraan. Dalam menggariskan strategi dasar era pembangunan 25 tahun, kita memilih pembagian sebagai berikut ; jaitu: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaja, pembangunan politik dan pembangunan pertahanan keamanan. Ke-empat2 bidang tersebut tidak dapat dipisah2kan satu sama lain, tetapi mempunjai hubungan jang erat sekali satu dengan lainnja. Oleh karena itu baik dalam perentjanaan ataupun dalam pelaksanaannja, seluruhnja harus terintegrasi. Bila masing2 bidang di-bagi2 lagi dalam sub2 bidang, apakah misalnja bidang ekonomi didalam sektor2, ataukah dibagi dalam bidang2 produksi, bidang distribusi, dan lain2; demikian pula bidang sosial budaja dibagi dalam sub2 bidang keluarga berentjana, transmigrasi, kesehatan, pendidikan, tenaga kerdja, dll., seluruh sub2 bidang tersebut pun harus terintegrasi satu sama lain.

Disamping hubungan timbal balik antar bidang2 tadi, perlu pula diingat bahwa pembangunan nasional mengharuskan approach jang interdiciplinary atau penggunaan ilmu2 pengetahuan jang beraneka ragam sehingga didalamnja tidak dapat tidak, perlu terdapat keampunan berkomunikasi antar disiplin2 jang bersangkutan itu.

Kenapa kita memilih atau menekankan era pembangunan 25 tahun atau dengan perkataan lain mengarah kepada pembangunan sampai tahun 2000 ?

Ada beberapa kepentingan daripada pengarahan ini. Pertama, bahwa pembangunan sesuatu bangsa dan negara tidak dapat ditjapai dengan satu tahap Pelita sadja, tetapi akan memakan waktu se-dikit2-nja 5 pelita ber-turut2.
Kedua, melihat trend pembangunan kita dalam tahun2 jang achir ini kita dapat mengharapkan bahwa dalam tahun 2000 nanti kita telah dapat mengadakan perbaikan-perbaikan jang berarti bagi bangsa dan negara kita diseluruh bidang. Dan tidak kurang pentingnja daripada perkembangan jang dua ini adalah bahwa sepandjang masa 25 tahun jang akan datang, tidak dapat tidak akan mendjadi proses pengalihan pimpinan daripada generasi sekarang ini, jang kebanjakan terdiri daripada generasi 45, kepada generasi jang menggantikannja. Djadi dengan mentjetuskan ide akselerasi pembangunan 25 tahun ini kita mengharapkan dapat meningkatkan kesadaran angkatan2 muda kita atas tanggung djawab jang menunggu mereka dalam periode 25 tahun mendatang ini.

Disamping itu, walaupun kita dapat bersikap optimistis bahwa dalam tahun 2000 akan terdapat keadaan jang lebih baik bagi bangsa dan negara Indonesia, kita harus menjadari bahwa hal tersebut hanja dapat ditjapai bila kita sekalian mampu *memetjahkan problema2 jang mendesak dalam 10 tahun jang mendatang* ini atau dengan perkataan lain problems of the 70s harus kita tackle setjara tepat. Oleh karena itu kita perlu memperhatikan dan menghadapi problema2 untuk 10 tahun mendatang. Salah satu problema besar jang kita hadapi dalam 10 tahun mendatang ini dan harus mulai diperhatikan dan dipersiapkan pemetjahannja dalam Pelita II pada chususnja, adalah masalah *ketjepatan pertambahan penduduk*. Ketjepatan pertambahan penduduk jang sekarang ini

kita perkirakan 2,6% per tahun mendorong pemikiran dan pemetjahan masalah itu dengan Keluarga Berentjana. Nomer dua, karena penjebaran penduduk kita jang tidak merata antara pulau Djawa dan lain2 pulau, maka masalah *transmigrasi* perlu pula mendapat perhatian jang chusus dalam Pelita jang mendatang ini. Masalah2 *kesehatan,* masalah *pendidikan,* masalah *pentjiptaan2 lapangan kerdja* harus mendapat perhatian kita dalam Pelita II dan umumnja dalam 10 tahun mendatang ini.

Selandjutnja seperti jang didengungkan oleh organisasi2 Internasional ataupun expert2 internasional, seluruh negara jang sedang berkembang dalam tahun 70-an ini masih akan menghadapi masalah kurangnja *administrative atau management* capability. Kekurangan tenaga2 ini akan masih membawa pengaruh dalam kepesatan pembangunan dalam tahun2 jang mendatang ini.

Ketiga, peningkatan *partisipasi masjarakat dalam pembangunan* harus mendapat perhatian kita dalam tahun 70-an ini agar akselerasi nantinja benar2 dapat dirasakan.

Dalam hubungan pembangunan 25 tahun ini kami tidak akan menjinggung setjara pandjang lebar tentang perbedaan negara2 jang sudah madju dengan negara2 jang sedang berkembang. Hanja untuk mengingatkan kita sekalian,kiranja dapat dikemukakan data2 sebagai berikut : Norwegia jang hanja mempunjai 4 djuta penduduk, GNP per-capitanja setahun adalah US$ 2.200,- : Belgia dengan 9,5 djuta penduduk US$ 2.050,- per tahun; Negeri Belanda dengan 13 djuta penduduk GNP per-capita setahun adalah US$ 1.810.-; Djerman Barat, 60 djuta penduduk GNP per-capita adalah US$ 2.030,- setahun.

Pada pokoknja penduduk negara2 madju seperti Eropa Barat, Amerika Serikat, Kanada, Australia, New Zealand, ditambah dengan Djepang sebagai satu-satunja negara di Asia jang merupakan negara jang sudah madju dibidang ekonomi, keseluruhan merupakan 1/3 daripada djumlah penduduk dunia. Sedangkan 2/3 dari penduduk dunia, termasuk Indonesia, masih hidup dalam keterbelakangan dan kekurangan.

Pertambahan penduduk dinegara-2 jang sudah madju adalah diantara 0,1 sampai 1% setahun., sedangkan di-negara2 jang sedang berkembang adalah 2 sampai 4% per tahun. Dengan perhitungan kasar, maka diperkirakan penduduk Indonesia pada achir tahun 2000 akan lebih atau se-kurang2nja 2 kali lipat dari pada penduduk sekarang ini, jaitu kira2 240 djuta bahkan sampai 280 djuta. Dengan demikian masalah tenaga kerdja kita pada tahun 2000 itu akan lebih daripada 142 djuta orang dan angkatan kerdja jaitu labour force kita akan lebih dari pada 95 djuta orang. Dapatlah dibajangkan bahwa bila usaha Keluarga Berentjana kita tidak berhasil maka pada tahun 2000 itu kita akan menghadapi masalah2 jang besar sekali. Dan bila tidak ada penampungan dan penjalurannja masalah penduduk ini akan dapat menimbulkan ketegangan2 sosial jang sangat berat bagi negara kita. Inilah sebabnja maka usaha Keluarga Berentjana dalam Pelita II harus lebih ditingkatkan bahkan dalam seluruh tahun 70-an ini. sehingga penurunan kepesatan pertambahan penduduk kita dapat kita rasakan pada achir tahun 2000 itu.

III. APARATUR PEMERINTAHAN ADMINISTRASI NEGARA DAN MANAGEMENT

Seperti diuraikan diatas, gap jang bertambah lama bertambah besar dian-

tara negara2 jang sedang berkembang dan negara2 sudah madju disebabkan oleh beberapa hal. Beberapa sardjana berpendapat bahwa jang menjebabkan gap jang besar itu adalah technological gap. Akan tetapi, seperti jang penulis uraikan dalam suatu konperensi international di Palermo, Sicilia, pada tahun 1970, sebab utama dari adanja gap antara negara2 jang madju dan negara2 jang sedang berkembang bukanlah technological gap tetapi *management gap,* sedangkan technological gap itu sendiri adalah disebabkan karena adanja management gap itu.

Kiranja dalam uraian ini kami ingin mensitir kembali beberapa pendapat jang menekankan peranan administrasi dalam pembangunan. Misalnja para experts PBB semendjak tahun 1961 telah menjatakan bahwa "administrative improvement is the sine qua non in the implementation of program of national development. J.K. Galbraith, sardjana ekonomi jang terkenal itu dalam bukunja "Economic development in perspecktive" pernah pula mengatakan "it is idle to imagine that good development plans can be created or carried out without a good government to do it. Given no competent organs of public administration it is hard to development any".

Bahkan dalam tahun 1971 jang lalu sardjana2 dan organisasi2 internasional berulang kali pula menjatakan bahwa dalam tahun 70-an ini disemua negara jang sedang berkembang, termasuk Indonesia tentunja, *management capability* akan merupakan "the most critical of the scarce resources" baik dalam public ataupun dalam private sector.

Dinjatakan pula bahwa dalam tahun 70-an ini bahkan mungkin sampai tahun 2000, *peranan pemerintah dalam pembangunan* akan sangat menentukan sekali. Oleh karena itu kekurangan akan management capability akan lebih terasa dan lebih accout di public sector. Dalam pertemuan economic planners ECAFE baru2 ini, dinjatakan tentang *implementation gap,* jaitu "the inadequacy of translating plan targets into effective means administrative capability was cited as a major obstacle to target achievement". Dinjatakan pula selandjutnja bahwa *national development plan* adalah "a continues matrix of related dicisions directed at realizing stated development ends in a prescribed time sequence by optimal means".

Dalam pendahuluan tadi telah diuraikan usaha2 kebidjaksanaan pemerintah Orde Baru dalam menjempurnakan aparatur pemerintahan dan administrasi negara termasuk perusahaan2 negara. Berdasarkan kebidjaksanaan2 tersebut kita banjak sedikitnja telah berhasil melaksanakan pembangunan seperti 3 tahun jang achir ini. Sering pula dikatakan bahwa peranan pemerintahan di-negara2 jang sudah berkembang pada saat ini telah berkembang demikian luasnja. Bila dimasa lampau pemerintahan2 hanja melaksanakan *tugas2 rutin* atau *regular functions of government,* maka sekarang pemerintahan2 negara jang sedang berkembang terutama jang mengatur dan melaksanakan pembangunan berentjana, maka development function telah menondjol pula.

Djadi tugas pemerintahan dapat dikatakan terdiri dari tugas rutin atau regular function ditambah dengan development function. Tetapi bila tugas2 ini diperintji maka akan mentjakupi banjak hal, pertama *maintaining law and order dalam arti luas* tetap merupakan tugas pemerintah, kedua *public service,* peningkatan2 pendidikan, kesehatan, dan lain2 sudah mendjadi tugas pemerintah pula semendjak dahulu Sekarang ditambah dengan tugas pembangunan, tugas2 pengarahan, mendorong merangsang serta membimbing pembangunan, disamping itu karena tugas pembangunan, pemerintah sering mendjadi *pemilik* dari perusahaan2

negara dan dari projek2 pembangunan. Achirnja, pemerintah dalam banjak hal mendjadi pula pelaksana dalam pembangunan itu.

Walaupun pembangunan 5 tahun jang pertama dilaksanakan pada 1 April tahun 1969, aparaturnja telah dipersiapkan semendjak tahun 1966. Tadi kami katakan bahwa kebidjaksanaan2 dan pemikiran penjempurnaan aparatur pemerintahan itu telah ditetapkan dalam ber-matjam2 Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Ketetapan Presiden baik jang menjangkut Departemen2, Perusahaan2 Negara, personil dan sebagainja. Madjelis Permusjawaratan Rakjat sementara telah mentjantumkan dalam Pantja Krida Kabinet, bahwa penertiban dan pembersihan aparatur negara perlu dilandjutkan dan didalam Repelita Bab V dan Bab X dinjatakan bahwa ***pembangunan administrasi*** perlu dilaksanakan.

Oleh karena itu setelah 3 tahun melaksanakan Repelita dan kira2 telah 5 tahun melaksanakan kebidjaksanaan2 dibidang penjempurnaan aparatur pemerintahan dan administrasi negara kiranja pada saat sekarang ini, pada tahun 1972/1973 ini kita wadjib mengadakan penindjauan serta penelaahan apakah masih ada kelemahan2 dalam pedoman2 jang telah diberikan sedjak tahun 1966 tersebut. Kita menjadari bahwa waktu tugas pokok Departemen2 dirumuskan dalam tahun 1966, pembangunan belum dimulai dan waktu untuk merumuskan tugas2 departemen tersebut adalah singkat sekali, sehingga dalam tahun sekarang ini ada baiknja kita menindjau dan merumuskan dengan lebih djelas ***tugas2 pokok departemen*** sesuai dengan mission pemerintahan setjara keseluruhan, dan sub2-mission daripada Departemen jang bersangkutan.

Selandjutnja tentang pola dasar struktur organisasi jang digariskan dalam SK Presiden No.15 jang membagi unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan serta unsur pelaksana, kiranja pola tersebut telah tjukup baik karena bersifat universil dan berlaku disemua pemerintahan didunia ini walaupun namanja berbeda2. Jang perlu kita tindjau adalah bahwa apakah SK 75 tahun 1966 tersebut sepandjang dirobah dan ditambah dengan SK2 Presiden kemudian, telah berdjalan dengan baik. Apakah ada perobahan2 jang dibuat setjara tidak sadar dengan SK Menteri jang tentunja setjara juridis formil tidak boleh, karena SK Presiden merupakan produk jang lebih tinggi daripada SK Menteri. Ada pula kemungkinan bahwa walaupun SK Presiden dirobah dengan SK Presiden lainnja mungkin terdapat kelemahan2 dalam penerapan prinsip2 jang telah digariskan, misalnja memberikan tugas eksekutip pada unsur bantuan atau sebaliknja. Demikian pula tugas daripada Direktorat Djenderal kepada Direktorat2 dan sampai kebawah pada Dinas2 dan Seksi2 apakah telah sesuai dengan pola. Kalau tidak demikian perlu kita tindjau dan kita sesuaikan dengan tugas2 jang dihadapi Departemen di-masa2 jang akan datang. Dalam hubungan ini perlu kiranja kita mengingat kembali bahwa semendjak 1966 kita telah berhasil melaksanakan sesuatu hal jang tidak pernah terdjadi dalam pemerintahan2 sebelumnja.

Semendjak tahun 1966 walaupun sudah terdapat perobahan2 pemerintahan, redressing kabinet, atau pergantian kabinet, tetapi ***pelaksanaan tugas pokok pemerintah berdjalan terus tanpa adanja stagnasi.*** Ini disebabkan karena dengan prinsip fungsionalisasi pada Departemen2 kita, kita sekaligus dapat melaksanakan apa jang kita namakan ***"system harmonika"*** atau ***"system akordion"***, jaitu pengelompokan daripada tugas2 jang terdapat di Direktorat Djenderal ataupun dalam Direktorat2 dalam suatu Direktorat Djenderal jang pada hakekatnja bersifat "holding company type", jaitu tidak merupakan tugas2 jang integrated satu sama lain, dapat dipindahkan kelain Departemen atau Direktorat

Djenderal jang lain sehingga terdjadi keadaan jang lebih harmonis. Sistim harmonika atau akordion itu hendaknja dapat kita pertahankan dan kita laksanakan terus dalam penjempurnaan2 dari aparatur pemerintahan kita sesuai dengan rentjana2 pembangunan jang telah digariskan demi kontinuitas. Penjesuaian tugas-tugas jang ada kepada unit jang lebih harmonis dan sesuai dengan tugas pokok dan program pemerintah jang akan dilaksanakan maksudnja djuga untuk peningkatan *fungsionalisasi* jang setjara tidak langsung pun akan mengarah kepada spesialisasi. Jang lebih penting adalah bahwa fungsionalisasi akan lebih mendjamin kedjelasan daripada *hubungan2 fungsionil* antara satu unit pemerintahan dengan unit pemerintahan lainnja.

Pertemuan para expert PBB didalam Public Administration pada tahun 1971 di Amerika Serikat, mengingatkan kita sekalian, bahwa dalam pembangunan negara2 jang sedang chususnja jang melaksanakan *pembangunan berentjana* harus diperhatikan *salah satu problema dalam tahun 70-an dibidang administrasi negara,* jaitu *hampir seluruh projek2 pembangunan merupakan projek2 jang harus dilihat setjara interdepartemental* atau dalam perkataan lain semua projek pembangunan pada hakekatnja harus di-approach setjara *multi fungsionil.*
Ini mengharuskan seluruh Departemen2 dan unit2 Departemen untuk dapat melaksanakan *komunikasi setjara horizontal - fungsionil* jang lebih baik daripada dalam Pelita jang I ini. Inilah jang kita sembojankan semendjak tahun 1967 jakni peningkatan KIS, koordinasi, Integrasi dan sinkronisasi, jang pada pokoknja adalah koordinasi horizontal fungsionil.
Tentunja rumusan tugas pokok sadja belum dapat mengatasi masalah hubungan horizontal fungsionil ini masalah ini hendaknja diatasi dengan approach2 pribadi atau personal approach, karena personal approach diantara pedjabat2 dalam Departemen atau antara Departemen2 dapat mengatasi masalah2 jang dihadapi dalam hubungan kerdja setjara horizontal fungsionil ini.

Setjara tegasnja, dalam tahun 1972-1973 ini kita hendaknja dapat mengusahakan penindjauan dan penjempurnaan rumusan tugas pokok, tidak sadja dari Departemen2 tetapi djuga unit2 bawahannja disamping penjesuaian dan perbaikan daripada struktur organisasi dimana terdapat penjimpanan2 prinsip pokok jang telah kita gariskan. Organisasi hendaknja dibuat sederhana mungkin, dan badan2 baru jang melemahkan unit2 jang setjara fungsionil-strukturil sudah ditugaskan, hendaknja segera ditindjau. Hal ini adalah penting, karena pembangunan sekaligus harus diikuti oleh *"institution building",* proses institutionalisasi atau pelembagaan seterusnja akan dapat mendjamin serta meningkatkan derap pembangunan dimasa-masa jang akan datang. Dalam rangka usaha2 tersebut diatas, hubungan kerdja baik dalam satu Departemen dan antar Departemen perlu ditingkatkan, baik dengan perbaikan prosedur2 kerdja agar lebih djelas ataupun peningkatan kesadaran pedjabat2 pimpinan akan hubungan tugasnja satu sama lain.

Bidang lainnja jang perlu mendapat perhatian kita dalam tahun 1972 — 1973 ini dalam rangka mempersiapkan aparatur pemerintahan dan ekonomi negara untuk menghadapi Pelita II adalah bidang kepegawaian. Bidang kepegawaian harus ditindjau setjara menjeluruh semendjak dari kebidjaksanaan *recruitment* (penerimaan pegawai), masalah *pre-service training,* masalah orientation training bagi pegawai2 baru, masalah *in-service-training* jang terus menerus dan berdjendjang jang sesuai dengan career service dan merit system, masalah *penempatan,* masalah *evaluasi dan promosi,* masalah *gadji dan kesedjahteraan* pegawai negeri, masalah *pensiun,* dan lain2, kesemuanja harus diarahkan kepada *perentjanaan kepegawaian* sesuai *kwantitas* dan *kwalitas* jang dibutuhkan dalam pelaksanaan

Pelita II jang akan datang dan selandjutnja

Penindjauan dan penjempurnaan kepegawaian ini akan mengharuskan kita untuk menindjau U.U. No. 18 tahun 1961 tentang pokok2 kepegawaian negeri dan djuga PGPS/1968 perlu ditindjau dan disempurnakan, agar lebih mengarah kepada prinsip2 dibidang kepegawaian serta prinsip2 penggadjian jang telah kami sebutkan diatas tadi. Seperti dikatakan oleh seorang public administrator terkenal, Paul H. Appleby: " The central feature of good administration is its development of all members of an institution. The government does not exist for the civil servant. The civil servant exist for the sake of the government, and the government exist for the sake of the people ".

Kita harus mengakui bahwa pemetjahan masalah kepegawaian ini tidaklah selantjar jang kita harapkan semula. Masalah *djumlah pegawai, perbandingan antara pegawai menurut golongan2 I, II, III dan IV, distribusi* pegawai antar departemen, dan antara jang ada dipusat dan daerah, masalah *pegawai daerah otonom,* masalah pegawai *Perusahaan Negara* jang disesuaikan dengan bentuk2 jang baru dari perusahaan2 negara seperti PERDJAN, PERUM dan PERSERO, seluruhnja perlu mendapat perhatian kita dalam tahun 1972 dan 1973 ini.

Dalam pembinaan pegawai negeri atau dalam *pendidikan dan latihan pegawai negeri* kita harus segera dapat mentjiptakan kesatuan bahasa, kesatuan pandangan, kesatuan gerak dalam satu departemen dan antar departemen, karena pendidikan dan latihan antara pegawai negeri kita diabaikan sama sekali dimasa lampau dan baru diperhatikan setelah Pelita I ini dimulai, maka hendaklah dalam tahun 1972—1973 ini kita lebih memberikan perhatian pada pendidikan pegawai negeri ini. Tidak hanja jang dilakukan *didalam negeri,* tetapi perentjanaan dan persiapan pengiriman trainees *keluar negeri* hendaknja merupakan hal jang komplementer dengan pendidikan dan latihan didalam negeri sesuai dengan kebutuhan kwalitatif dan kwantitatif. Dalam tahun 1972—1973 ini kita harus pula menindjau seluruh *akademi2 kedinasan* jang tersebar diberbagai departemen dan djumlahnja tidak kurang daripada 130 buah.

Perhatian utama hendaknja dapat kita berikan kepada *pedjabat2 pimpinan atau Golongan IV* daripada pegawai negeri kita jang berdjumlah lebih kurang 5000 orang. Usaha peningkatan kemampuan, ketrampilan dan attitude mereka dalam suatu Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA) sebagai counter part dari pada SESKO Angkatan Bersendjata kita, hendaknja ber-angsur2 dalam tahun 1972—1973 ini dapat disempurnakan, sehingga pada tahun 1974 nanti kita memiliki hanja 1 (satu) SESPA Republik Indonesia, dimana digembleng pegawai negeri potenseil untuk menduduki djabatan2 pimpinan dalam pemerintahan jang sedang membangun.

Tugas utama penjempurnaan aparatur Pemerintahan dan administrasi negara dalam tahun 1972—1973 ini ditudjukan kepada dan pelaksanaan Pelita II jang akan dimulai pada tahun 1974. Oleh karena itu sebagai kelandjutan usaha2 ditahun lampau, pada tahun 1972—1973 ini kita akan menelaah dan meneliti hal2 jang diuraikan diatas tadi, termasuk penelitian seluruh departemen2 kita dan lembaga2 pemerintahan Non Departemen. Penelitian Departemen2 ini sudah dimulai dengan beberapa Departemen dan dilandjutkan pada jang lain dalam tahun ini, maka karena itu dalam tahun 1972—1973 ini tidak akan diadakan pembentukan2 lembaga2 baru dilingkungan departemen2 ataupun lembaga2 Non Departemen, ketjuali hal2 jang sangat mendesak sekali sesuai dengan kebidjaksanaan Bapak Presiden. Penelitian jang bersifat menjeluruh ini tentunja tidak ber-

arti bahwa, bila ada hal2 sangat mendesak untuk dipetjahkan dalam tahun ini dalam rangka pelaksanaan Pelita tahun ke-empat dan tahun ke-lima akan diabaikan, tetapi hal tersebut harus segera kita tanggulangi. Hal tersebut merupakan crash program dalam usaha penjempurnaan aparatur pemerintahan dan administrasi negara kita. Akan tetapi usaha2 penjempurnaan jang mendesak ini hendaknja djangan sampai merusak kebidjaksanaan2 serta rentjana penjempurnaan djangka sedang dibidang aparatur pemerintahan dan administrasi negara. Oleh karena itulah, seluruh usaha2 pemetjahan jang bersifat crash program dibidang administrasi ini harus dikonsultasikan, dimusjawarahkan, agar benar2 keputusan itu sesuai dengan pola penjempurnaan djangka sedang jang digariskan.

Satu hal lagi jang perlu ditegaskan disini, jaitu bahwa dalam administrasi dan management modern para administrator dan manager tidak dapat tidak harus mampu dan senang bekerdja dengan data kwantitatif, tuntutan pembangunan, dimasa jang akan datang mengharuskan kita bekerdja dengan data2 kwantitatif ini setjara tjepat dan tepat. Dalam hubungan inilah pemerintah mengarahkan dan mengatur *komputer* chususnja di Departemen2 dan Perusahaan2 Negara.

Komputer adalah hal jang baru dinegara kita ini, bahkan merupakan hal jang baru didunia. Disamping itu komputer merupakan alat jang mahal sekali. Maka ada baiknja dalam tahun 1972—1973 ini sebanjak mungkin pedjabat2 pimpinan kita mengenal dan mengetahui kemungkinan2 daripada komputer ini dengan mendapat informasi tentang hal2 apa jang dapat dilakukan komputer dan hal2 jang tidak dapat dilakukannja.

Untuk ini manual komputer untuk pedjabat2 pimpinan sudah dipersiapkan oleh L.A.N. Komputer akan bermanfaat sekali dalam pelaksanaan tugas bila ia digunakan setjara tepat. Bila tidak, seperti halnja dalam istilah komputer "garbage in, garbage out" komputer hanja dapat menghasilkan, bila data jang masuk baik. Mesin itu sendiri tidak akan dapat memetjahkan masalah2 kita bila kita tidak mampu menggunakannja setjara tepat. Oleh karena itulah koordinasi otomatisasi administrasi ini perlu dilakukan setjara lebih baik dalam tahun 1972—1973, agar komputer2 jang sudah ada dapat digunakan setjara optimal dan pamsangan2 komputer baru pada instansi2 pemerintah dan perusahaan negara dapat dilakukan tanpa membuang waktu lama setelah komputer tersebut dipasang pada instansi jang bersangkutan.

Kita mengetahui bahwa dalam Pelita II nanti disamping melandjutkan pembangunan *disektor pertanian,* termasuk bidang2 non-food, (peningkatan produksi agraria jang tidak bersifat bahan makanan) karena bahan makanan, chususnja beras kita harapkan akan tjukup dipenuhi dalam Pelita I ini, kita djuga akan memulai dengan industrialisasi. Disinilah letaknja kepentingan daripada kerdja sama antar departemen, kemampuan masing2 departemen menggariskan policy-policy jang mendjadi tanggung djawab dan bidang tugas departemennja. Policy-policy jang dibikin oleh masing2 departemen harus merupakan bagian dari seluruh policy nasional, dan policy jang dibuat atau dirumuskan departemen-2 itu harus benar2 merupakan policy2 jang consistent satu sama lain, atau *"mutually consistent policies".* Disinilah letaknja KIS dalam policy-making dan merupakan tantangan jang harus dihadapi oleh tiap2 pedjabat pimpinan pemerintahan kita.

Dibidang industri misalnja, policy industrialisasi dalam Pelita II harus mempertimbangkan industri2 *apa* jang akan kita kembangkan, *dimana* industri2 tersebut akan didirikan, bidang2 mana jang harus menggunakan *high-level-tech-*

nology, dimana jang *intermediate-technology,* dan mana jang harus menggunakan *low-level-technology* jang labor-intensive. Sebab seperti dikatakan tadi, masalah pengangguran dalam lapangan kerdja akan merupakan masalah jang harus kita tanggulangi lebih baik pada Pelita II jang akan datang.

Hal2 tersebut diatas tadi ini memerlukan pandangan jang luas setjara nasional, tidak hanja bidang *ekonomi,* tetapi djuga bidang *sosial budaja,* bidang *politik* dan bidang pertahanan keamanan. Kita harus memperhatikan pengembangan2 dari pada industri2 jang ketjil dan sedang dan berada dalam batas kemampuan daripada Bangsa Indonesia jang sekaligus dapat mentjiptakan lapangan kerdja tanpa memberikan proteksi jang ber-lebih2-an seperti dimasa lampau, tetapi membina dan mengembangkan kemampuan bangsa kita didalam entrepreneurship, dalam kemampuan pembinaan perusahaan2 sedang agar ber-angsur2 mendjadi perusahaan besar. Tentunja kebidjaksanaan dibidang industri tidak bisa dipisahkan dengan kebidjaksanaan dibidang perdagangan, tidak bisa dipisahkan dengan kebidjaksanaan dibidang ketenaga-kerdjaan, tidak bisa dipisahkan daripada kebidjaksanaan dibidang keuangan moneter, dan lain2. Semua ini merupakan satu keseluruhan dan mempunjai pengaruh satu sama lain. Oleh karena itu dalam tahun 1972—1973 ini penjempurnaan prosedur, peningkatan kemampuan bekerdja setjara horizontal fungsionil akan dapat membantu pelaksanaan Pelita II dimasa jang akan datang.

IV. P E N U T U P

Demikianlah setjara ringkas tentang kebidjaksanaan penjempurnaan aparatur pemerintahan dan administrasi negara jang telah digariskan dan dilaksanakan semendjak tahun 1966 dan beberapa pemikiran tentang hal2 jang akan dilakukan dalam tahun 1972—1973 didalam menghadapi pelaksanaan Pelita II jang akan datang.

Karena penelitian dan penjempurnaan administrasi negara merupakan tugas dan tanggung djawab daripada seluruh pedjabat2 pimpinan pemerintahan, maka koordinasi dan pelaksanaan daripada penelitian oleh Lembaga Administrasi Negara bersama Departemen2 jang bersangkutan hendaknja dibantu oleh semua pedjabat agar kita dapat memberikan saran2 penjempurnaan setjara objektif dan rasionil kepada Bapak Presiden untuk didjadikan bahan dalam penentuan kebidjaksanaan beliau dimasa jang akan datang.

Perlu ditekankan lagi, bahwa kalaupun nantinja rumusan tugas pokok telah lebih djelas dan struktur organisasi akan lebih sempurna, hubungan kerdja dirumuskan dalam pedoman2 jang lebih teratur, keuangan, materiel, perusahaan negara, perwakilan2 R.I. diluar negeri, telah lebih disempurnakan ketentuan2-nja, sukses tidaknja pelaksanaan tugas pokok pemerintahan dalam Pelita II jang akan datang pada pokoknja akan tergantung daripada *kwalitas dan dedikasi pegawai negeri* pada umumnja dan chususnja *pedjabat2 pimpinan* diseluruh departemen dan diseluruh departemen dan diseluruh tingkatan pemerintahan. Diharapkan *kemampuan managerial-nja* atau managerial capability-nja, telah akan lebih meningkat daripada tahun2 sebelumnja.

Oleh karena itu sekali lagi kami tekankan usaha peningkatan kemampuan lebih diperhatikan, pengetahuan dan attitude daripada pedjabat2 pimpinan harus baik, training programs ataupun atas *usaha pribadi2* (self development) dari si pedjabat sendiri. Karena sukses tidaknja pemerintah melaksanakan tugas2nja dimasa jang akan datang baik tugas2 *rutin atau reguler* maupun tugas2 pembangunan, sebagian besar akan tergantung dari *administrative atau managerial capability dari pada pedjabat-2 pimpinan tadi.*

PENGGUNAAN DATA DALAM SISTIM KONTROL

Oleh : J. Soepranto M.A.

PENDAHULUAN

Pada umumnja kita ini lemah dalam *kontrol.*
Didalam kehidupan se-hari2 kita sering mendengar berita adanja penjelewengan2 baik di-lembaga2 / badan2 pemerintah maupun swasta, antara lain didalam bentuk perbuatan korupsi atau penjalahgunaan kekuasaan.

Mengapa sampai terdjadi penjelewengan2 ?
Sebagian besar disebabkan karena *kurangnja kontrol* atau *tidak effektifnja kontrol* jang dilakukan.

Sebab lain mungkin *sistim kontrolnja* jang kurang baik jaitu suatu sistim jang tidak memungkinkan para *pengontrol* bisa melakukan kontrol terhadap *jang dikontrol* setjara effektif & effisien. Hal tersebut merupakan salah satu tjiri adanja mis-management.

Pengontrol jang baik didalam suatu sistem kontrol jang baik (the good control system) akan menghasilkan kontrol jang baik. Djadi sistem kontrol tersebut akan mentjakup *orang* baik jang melakukan kontrol maupun jang dikontrol (didalam hal mana jang dikontrol orang, sebab bisa djuga jang dikontrol itu *hasil kerdja* atau hal2 lainnja), dan *alat2* jang diperlukan untuk melakukan *kontrol.* Untuk bisa mengetahui apakah pada waktu dilakukan *kontrol* terhadap suatu masalah, memang terdjadi penjelewengan2 / penjimpangan2 atau tidak, perlu adanja suatu alat pembantu berupa *informasi* atau *data* dalam bentuk *standard, pedoman2* atau *perumusan2.*

Dikatakan terdjadi penjimpangan apabila *hasil kerdja jang ditjapai tidak sesuai dengan apa jang diharapkan atau direntjanakan.* Dengan perkataan lain tidak sesuai dengan standard jang ditentukan didalam perentjanaan (planning) sebelumnja. Djadi kalau begitu perlu dibahas lebih landjut mengenai *informasi, kontrol, planning* dan hal2 lain jang berhubungan dengan control system.

Biasanja jang melakukan kontrol itu pihak pimpinan atau pihak2 lain jang memang bertanggung djawab untuk tugas kontrol (control task).

Sebagai tjontoh misalnja D.P.R. melakukan kontrol terhadap pemerintah, B.P.K. (Badan Pengawas Keuangan) djuga melakukan kontrol dalam bidang keuangan, seorang supervisor didalam pabrik melakukan kontrol terhadap hasil pekerdjaan dari karjawan2 lainnja, seorang general manager melakukan kontrol terhadap hasil kerdja manager lainnja (financial manager, personnel manager, production manager dll.). Kontrol bisa dilakukan pada setiap *tingkat operasi* (level of operation) sesuai dengan tingkatan hirarchis, misalnja Kepala Biro mengontrol

pekerdjaan kepala Bagian, Kepala Bagian mengontrol pekerdjaan Kepala Seksi, dan seterusnja sampai pada unit jang paling ketjil.

BERBAGAI MATJAM DATA / INFORMASI UNTUK KONTROL

Data atau informasi bisa di-bagi2 menurut *sifatnja,* menurut *sumbernja* & menurut *waktu pengumpulannja.*

1. Data menurut sifatnja bisa dibagi mendjadi *data kwalitatip* (qualitative data) dan *data kwantitatip* (quantitative data).
Data kwalitatip ialah data jang *tidak berbentuk angka* misalnja karjawan *bersemangat,* keadaan perusahaan *beres,* produksi *meningkat,* distribusi barang *lantjar,* dan lain2.
Data kwantitatip ialah data jang *berbentuk angka* misalnja produksi beras pada tahun 1970 sedjumlah *12 djuta ton,* keuntungan perusahaan X, mentjapai *20%* pada tahun 1971, djumlah karjawan perusahaan X ada *300 orang* dengan upah rata2 per bulan *Rp. 30.000,-,* dst.

Baik data kwalitatip maupun kwantitatip adalah penting sebagai alat kontrol. Sebagai tjontoh misalnja seorang manager perusahaan mensinjalir adanja kelesuan atau tidak kegairahan dari sebagian besar karjawannja. Sebagai manager jang bertanggung djawab dia menjadari, bahwa kelesuan dari para karjawan akan mengakibatkan menurunnja produktivitas, maka dari itu kemudian harus dilakukan penjelidikan sebab2 dari kelesuan itu dengan djalan melihat data jang tersedia seperti besarnja upah per bulan, lamanja djam kerdja, pembagian sebagian keuntungan dari perusahaan, besarnja uang transport, dan sebagainja.

2. Data menurut sumbernja dibagi mendjadi *data primer* (primary data) dan *data sekunder* (secondary data).
Jang dimaksud dengan *data primer* ialah data jang pengumpulannja diusahakan oleh badan/lembaga/perusahaan jang bersangkutan. Untuk mengontrol keadaan personil, keuangan & produksi masing2 diperlukan data primer jaitu *data personil* (djumlah personil menurut pendidikan, menurut djabatan, menurut lamanja bekerdja), *data keuangan* (djumlah penerimaan & pengeluaran menurut djenisnja, misalnja pengeluaran *rutin, pembangunan* / investasi dan lain2 pengeluaran) serta *data produksi* baik djumlahnja menurut djenis maupun kwalitas/mutu.

Jang dimaksud dengan *data sekunder* ialah data jang dikumpulkan oleh pihak lain atau oleh badan/lembaga/perusahaan lainnja. Didalam membuat analisa2 atau didalam melakukan kontrol biasanja diperlukan data dari luar lembaga jang bersangkutan. Misalnja data *penduduk,* national income dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik; data keuangan negara & perbankan oleh Departemen Keuangan & Bank Sentral. Data sekunder jang diperlukan oleh suatu perusahaan biasanja data jang relevant terhadap persoalan jang sedang dihadapi misalnja untuk penjesuaian gadji/upah (salary/wages adjustment) diperlukan index biaja hidup (cost of living index), jang dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik, untuk menentukan volume & djenis barang expor & impor diperlukan data mengenai international trade, untuk dasar policy penentuan harga disamping diperlukan data harga, djuga national income per capita untuk mengetahui tingkat dajabeli rakjat (purchasing power), dsb.

3. Data menurut waktu pengumpulannja dibagi mendjadi *cross section data & time series data.*

Jang dimaksud dengan *cross section data* ialah data jang dikumpulkan pada suatu waktu tertentu (at a point of time) untuk bisa melihat keadaan pada waktu jang bersangkutan. Jang dimaksudkan dengan suatu waktu tertentu misalnja bulan & tahun tertentu seperti keadaan produksi pada bulan Agustus 1971, keadaan personil pada tahun 1971. Pada waktu jang bersangkutan bisa diperoleh gambaran sesungguhnja mengenai keadaan personil (pada tahun 1971). Ini djuga berguna untuk alat kontrol, maksudnja apakah produksi pada Agustus 1971 benar2 sudah sesuai dengan rentjana semula jang telah di "target"-kan atau belum, apakah komposisi personil pada tahun 1971 sudah sesuai dengan komposisi jang wadjar, bagaimana perbandingan antara *top, middle & lower personnel,* apakah ada keseimbangan dan bagaimana perbandingan dilihat dari segi keahlian, dsb.

Cross section data merupakan suatu moment opname atau suatu hasil pemotretan terhadap suatu masalah sehingga bisa dilihat gambaran mengenai keadaan jang sebenarnja benar2 baik atau tidak. Djadi berguna djuga untuk mengontrol.

Jang dimaksud dengan time series data ialah data jang dikumpulkan dari waktu ke waktu untuk bisa melihat perkembangan mengenai kegiatan dalam periode jang bersangkutan.

Waktunja bisa dari hari kehari, bulan kebulan, tahun ketahun (perkembangan temperatur seorang pasien dirumah sakit dari hari kehari, perkembangan produksi Coca Cola dari hari kehari, perkembangan index biaja hidup dari bulan kebulan, perkembangan national income dari tahun ketahun).

Time series data ini sangat penting sebagai *alat kontrol* chususnja untuk mengontrol sesuatu jang berubah-rubah menurut perubahan waktu.

Seorang dokter mengontrol keadaan temperatur pasien untuk mengetahui apakah sudah mulai sembuh penjakitnja, seorang manager perusahaan mengontrol keadaan produksi dari hari kehari untuk mengetahui apakah target jang telah ditetapkan sudah tertjapai atau belum, pemerintah mengontrol perkembangan harga & national income untuk mengetahui apakah harga sudah stabil dan apakah ada kemadjuan2 ekonomi jang tertjermin didalam naiknja pendapatan nasional, dsb.

Untuk lebih djelasnja perlu kiranja diberikan tjontoh2 baik mengenai cross section maupun time series data setjara visuil jaitu dengan menggunakan tabel2 & grafik2. Time series data berguna sekali untuk dasar pembuatan ramalan (forecasting) jang sangat berguna untuk dasar perentjanaan (planning).

Tabel 1. Djumlah personil perusahaan "X" menurut lamanja bekerdja & pendidikan pd th. 1971

Lamanja bekerdja \ Pendidikan	SD (sederadjat)	SMP (sederadjat)	SMA (sederadjat)	AKADEMI (sederadjat)	UNIV. (sederadjat)	Total
Kurang dari 5 th						
5 th —"— 10 th						
10 th —"— 15 th						
15 th —"— 20 th						
20 th —"— 25 th						
25 th —"— 30 th						
..						
Lebih dari 30 th	40	30	25	15	5	115
Total						

Tabel seperti Tabel 1 sangat berguna untuk melakukan kontrol personil. Misalnja kalau dari perusahaan jang bersangkutan ada peraturan jang mengatakan, bahwa karjawan jang sudah bekerdja 30 tahun atau lebih harus dipensiun maka dari tabel tersebut bisa dilihat djumlah personil jang harus dipensiun, seluruhnja ada 115 orang, dimana 40 SD, 30 SMP, 25 SMA, 15 AK & 5 UNIV.

Dengan demikian seandainja diadakan recruitment jaitu pemasukan/penerimaan pegawai baru maka harus disesuaikan dengan djumlah jang telah dipensiun menurut pendidikan sehingga dengan demikian komposisi dari personil tidak akan berubah begitu hebat, kalau tidak demikian ada kemungkinan terdjadi vacuum, misalnja kekurangan tenaga tamatan SMA, akan tetapi terlalu banjak tamatan SD, mungkin djuga terlalu banjak sardjana ekonomi tetapi kekurangan tenaga insinjur, dlsb.

Dari tabel 1 sebagai hasil penjadjian dari cross section data bisa dilihat gambaran personil pada tahun 1971 dalam hubungannja antara lamanja bekerdja dengan pendidikan mereka. Kolom terachir menundjukkan djumlah (total) menurut lama bekerdja sedangkan baris terachir menundjukkan djumlah personil menurut pendidikan (ada sekian SD, ada sekian SMP, dsb.).

Djumlah setjara keseluruhan bisa diperoleh dari mendjumlahkan seluruh angka pada kolom terachir atau seluruh angka pada baris terachir jang terdapat pada podjok kanan bawah. Tabel2 lainnja.

Tabel 2 dibawah ini dimaksudkan sebagai illustrasi cross section data sebagai salah satu hasil dari riset pemasaran (marketing research) jang menundjukkan hasil pendjualan (sales) menurut djenis barang (product) dan daerah geografis (misalnja I : Djakarta Pusat, II : Djakarta Barat, III : Djakarta Timur, IV : Djakarta Selatan & V : Djakarta Utara).

Table 2. Hasil pendjualan (sales) menurut djenis barang & daerah geografis pd th 1971 (djutaan Rupiah)

Djenis barang \ Daerah	I	II	III	IV	V	Total
A						
B						
C						
D						
E						
F						
TOTAL						

Djuga cross section data hasil pemasaran jang disadjikan seperti tabel : 2 tersebut bisa dipergunakan untuk mengontrol pendjualan (sales control).
Dari tabel tersebut bisa dilihat *total sales* menurut barang (katakan sabun lux, margarine, brisk, dll) pada kolom paling kanan dan total sales menurut daerah geografis pada baris terachir, sehingga dengan demikian bisa dilihat didaerah mana barang2 itu paling laku dan barang djenis apa ?

Selandjutnja untuk melihat perkembangan produksi serta hubungan antara penerimaan & pengeluaran dari waktu kewaktu perlu digambarkan grafik didasarkan atas time series data jang telah dikumpulkan dari waktu kewaktu. Grafik tersebut bisa dilihat pada gambar : 1 & 2 dimana gb.: 1 menundjukkan perkem-

bangan produksi jang menundjukkan *trend naik* sedangkan gb.: 2 menundjukkan hubungan antara penerimaan & pengeluaran. Selisih antara penerimaan & pengeluaran kalau *positip* disebut keuntungan (profit) sedangkan kalau *negatip* disebut kerugian (loss). Ternjata sebelum 1968 perusahaan "X" selalu mengalami kerugian sedangkan setelah tahun itu memperoleh keuntungan2.

Uraian tersebut diatas menundjukkan pentingnja data/informasi sebagai alat kontrol.

Kalau kita perhatikan dengan seksama maka pada dasarnja *kegunaan data* itu ialah sebagai *alat bagi pembuat keputusan* (a tool for decision maker) untuk dasar jang objektip didalam pembuatan keputusan2. Melakukan kontrol pada dasarnja djuga membuat keputusan2. Setiap mengerdjakan suatu pekerdjaan, chususnja pekerdjaan jang kompleks dengan scope jang luas seperti projek2 besar, sejogjanja dimulai dengan *perentjanaan* (planning) kemudian baru *dilaksanakan* (implemented). Didalam hal ini data/informasi mempunjai peranan jang penting sekali jaitu *sebagai dasar untuk perentjanaan sebagai alat kontrol didalam pelaksanaan* (implementation) dan sebagai *dasar evaluasi* terhadap hasil achir (final result).

gb. : 1. PRODUKSI BARANG " X " DARI 1965 — 1971.

gb. : 2. PENERIMAAN & PENGELUARAN PERUSAHAAN "X"
1965 – 1971

Didalam tahap perentjanaan data diperlukan sebagai *dasar,* sebab dengan demikian akan bisa diperoleh gambaran tentang kemampuan jang ada sehingga bisa menentukan besarnja *target* sesuai dengan kemampuan tersebut. Didalam tahap selandjutnja jaitu tahap pelaksanaan data diperlukan sebagai *alat kontrol* sebab dengan demikian bisa dilihat kelemahan2/penjimpangan2 jang terdjadi seperti kekurangan tenaga, biaja, waktu, dlsb. Achirnja tahap terachir data djuga diperlukan untuk dasar evaluasi atau penilaian terhadap hasil achir (final result), apakah target jang telah ditetapkan sudah tertjapai atau hanja selesai 90%, dst. Hasil evaluasi berguna sekali untuk perentjanaan selandjutnja. Apabila pengontrolan & evaluasi dilakukan se-djudjur2-nja, maka segala kelemahan2 jang terdjadi tidak akan terulang lagi didalam waktu jang akan datang atau paling tidak bisa dihindari djangan sampai terdjadi.

KEBUTUHAN DATA DALAM BISNIS (NEED FOR DATA IN BUSINESS)

Apa sebenarnja data itu ? Data adalah bentuk plural dari *datum* jang berarti *fakta (fact).*

Untuk selandjutnja kita sebut *informasi* atau *keterangan.*

Djadi business data atau data untuk bisnis adalah fakta jang mungkin berguna/ bermanfaat bagi pimpinan dan mungkin djuga tidak, tergantung kepada keadaan. Data mentah (raw data) setelah melalui proses tertentu bisa mendjadi *data jang berguna* bagi decision makers (pimpinan departemen atau manager perusahaan).

Bagi manager perusahaan informasi jang berguna (meaningful information) diperlukan sebagai alat untuk *operasi & kontrol* dalam bisnis (for operating & controlling a business).

Data agar berguna bagi decision-maker dalam bidang bisnis haruslah baik jaitu memenuhi sjarat :

1. Harus bisa *dipertjaja kebenarannja* (reliable) artinja teliti, objektip atau sesuai dengan keadaan sebenarnja.
2. Harus tepat waktu (up to date), artinja djangan terlalu terlambat. Business event atau kedjadian2 dalam bisnis terlalu tjepat bertepatan dengan perubahan waktu (harga berubah, demand berubah, taste masjarakat berubah) sehingga kalau data itu out of date tidak bisa menggambarkan kedjadian jang baru2 terdjadi (current event). Data jang tidak tepat waktu biasanja tidak bisa dipertanggung djawabkan untuk dasar membuat keputusan, chususnja untuk current event/current problem.
3. Harus komprehensip (comprehensive) artinja bisa menggambarkan keadaan setjara menjeluruh bukan parsiil.
   Misalnja kalau seorang *direktur pemasaran* telah banjak mengeluarkan biaja untuk advertensi dari waktu kewaktu dengan harapan "sales" akan naik, akan tetapi ternjata tidak demikian.

   Hal ini belum bisa diambil kesimpulan bahwa advertensi tidak efektip. Mungkin memang tidak efektip atau mungkin daja beli rakjat jang terlalu rendah (low purchasing power), sehingga walaupun mereka terangsang djuga oleh advertensi tersebut dan ingin djuga membeli barang jang di-advertensi-kan itu akan tetapi tidak mampu.

   Atau ada hal2 lain jang menjebabkan sales tidak naik misalnja *mutu barang* kurang baik, ada substitusi, harga terlalu tinggi, dlsb. Apabila tersedia data dari berbagai faktor jang mempengaruhi sales, maka barulah boleh dikatakan data itu komprehensip sifatnja.

Data diperlukan untuk operasi suatu bisnis artinja untuk dasar pembuatan keputusan2 setjara periodik, misalnja :

a).Didalam bidang personil (pensiunan, recruitment, upgrading, promosi, dsb.)

b).Didalam bidang keuangan meliputi penerimaan & pengeluaran keuangan (penerimaan dari sales, dari kredit2 bank, dari bunga modal jang disimpan serta pengarahan pengeluaran rutin, pembangunan (investasi dan lain2).

c).Didalam bidang produksi (penentuan target produksi, berapa besarnja stock, mutu barang, dsb.)

d).Didalam bidang marketing (untuk mengetahui selera masjarakat, besarnja share barang jang bersangkutan terhadap pasar tertentu, penentuan harga barang, besarnja djumlah demand, dsb.).

e).Didalam usaha perluasan perusahaan (memperbesar djumlah modal, exploring new market, membuka tjabang, dsb.).

Selain data2 tersebut diatas jang merupakan data primer jang sering djuga disebut *internal data* (data jang mentjerminkan kegiatan perusahaan) djuga diperlukan data sekunder atau sering djuga disebut *external data* (data jang mentjerminkan kegiatan diluar perusahaan dan biasanja mempunjai pengaruh baik, langsung maupun tidak terhadap perkembangan dari perusahaan jang bersangkutan Data sekunder seperti telah disebutkan diatas berupa publikasi2 baik tingkat nasional (publikasi Biro Pusat Statistik), Departemen Keuangan, Bank Sentral, dll. maupun International (publikasi lembaga2 international seperti F.A.O., I.M.F., I.L.O., I.B.R.D., E.C.A.F.E., A.D.B., I.C.O., dsb).

SISTIM INFORMASI UNTUK PIMPINAN (MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM)

Untuk menerangkan arti dari pada Management Information System, perhatikan persoalan dimana organisasi Perusahaan "X" jang dikepalai oleh seorang Direktur Umum dan dibantu oleh Direktur personil, Direktur Keuangan, Direktur Produksi & Direktur Pemasaran

Pada suatu ketika diadakan rapat staf pimpinan untuk membitjarakan perentjanaan untuk tahun depan.

Didalam rapat dikatakan oleh Direktur Umum, bahwa *tudjuan* (objective/goal) dari pada perusahaan "X" untuk tahun depan, ialah *mentjapai keuntungan se-besar2nja* (MAXIMUM PROFIT), diharapkan supaja masing2 Direktur membuat program kerdja sesuai dengan bidang masing2.

Didalam rapat staf pimpinan selandjutnja masing2 Direktur mengemukakan program kerdja masing2 sesuai dengan rentjana jang telah dibuatnja.

Direktur personil berusaha untuk menambah pegawai baru serta meng-upgrade pegawai jang ada didalam rangka menaikkan skill (ketrampilan) mereka dengan perintjian biaja jang diperlukan.

Direktur produksi merentjanakan untuk membeli bahan mentah se-banjak2nja agar bisa diprodusir barang produksi se-banjak2-nja, kemudian menjewa gudang se-banjak2-nja untuk menjimpan barang produksi tersebut Dibuat djuga perintjian biaja jang diperlukan.

Direktur pemasaran aktip melakukan riset pemasaran serta memasang advertensi disemua alat media (T V R I., Radio, madjallah, koran, poster2) dengan harapan untuk meningkatkan demand terhadap barang produksi tersebut, termasuk perintjian biaja jang diperlukan

Direktur keuangan setelah mendengar laporan dari Direktur2 lainnja terpaksa geleng2 kepala, sebab djumlah biaja jang mereka rentjanakan sangat besar melebihi kemampuan jang ada, Kemudian komentarnja : Dari mana uang sebanjak itu kita peroleh, sebab modal kita terlalu sedikit untuk membiajai rentjana dari saudara2 sekalian

Seandainja tidak diadakan rapat staf lagi, dan masing2 Direktur melaksanakan program sesuai dengan rentjana jang telah dibuatnja, apa jang akan terdjadi ? Ada kemungkinan biaja upgrading tidak terbajar, produksi tidak laku karena demand dari masjarakat ternjata tidak menundjukkan kenaikan jang berarti atau kemungkinan2 lain jang menjebabkan tudjuan perusahaan tersebut tidak tertjapai akan tetapi bahkan terdjadi kesimpang siuran. Kalau modal perusahaan berlimpah, mungkin tidak ada kesukaran apa2.

Djadi diadakannja rapat kembali untuk membahas program masing2 adalah untuk bisa melihat persoalan setjara wadjar didalam proporsi jang sebenarnja, sehingga dengan demikian bisa diketahui kemampuan jang ada.

Didalam suatu perentjanaan, data sangat diperlukan untuk dasar perentjanaan tersebut. Didalam persoalan tersebut diatas diadakannja rapat kembali selain diperlukan data untuk melihat kemampuan jang ada, djuga perlu adanja integrasi didalam informasi (integrated information) sehingga masing2 direktur akan well informed mengenai bidang lainnja jang mempunjai pengaruh langsung terhadap bidang jang mendjadi tanggung djawabnja.

Direktur personil harus mendapatkan informasi mengenai djumlah personil jang diperlukan serta matjam pendidikan mereka. Berapa tenaga riset jang diperlukan oleh Direktur pemasaran, berapa djumlah insinjur jang diperlukan oleh Direktur produksi, berapa tenaga Akuntansi jang diperlukan oleh Direktur keuangan, djuga tenaga jang diperlukan untuk mengurus personnel planning.
Direktur keuangan memerlukan keterangan mengenai berapa djumlah biaja jang diperlukan oleh masing2 Direktur dan untuk apa biaja tersebut, apakah permintaan biaja sesuai dengan program kerdja jang direntjanakan, sehingga dengan demikian pengeluaran biaja bisa diarahkan setjara efisien & efektip.
Djuga direktur2 lainnja memerlukan data jang relevant (berhubungan) dengan persoalan jang dihadapi.
Data tersebut mungkin bisa diperoleh dari dalam perusahaan sebagai *internal data* atau dari luar perusahaan sebagai *external data.* Data2 tersebut harus baik agar bisa dipergunakan oleh para pimpinan untuk dasar pembuatan keputusan2.

Uraian tersebut mentjoba untuk menggambarkan betapa pentingnja *informasi / data terintegrir* didalam perusahaan sehingga berguna bagi pimpinan perusahaan tersebut didalam usaha mentjapai *tudjuan* (objective/goal) jang telah ditetapkan sebelumnja. Dengan perkataan lain didalam perusahaan pada chususnja dan didalam organisasi lainnja pada umumnja perlu adanja apa jang dinamakan: MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (M.I.S.).

Apa sebenarnja M.I.S. itu ? Walaupun belum ada suatu definisi jang seragam tentang M.I.S. akan tetapi pada dasarnja ialah sebagai berikut :
MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (M.I.S.) ialah suatu *djaringan2 dari pada prosedur pengolahan data* (networks of data processing procedures) jang diperkembangkan didalam suatu organisasi (katakan suatu perusahaan) dan *terintegrasikan kalau dipandang perlu* (integrated as necessary) dengan maksud untuk bisa memberikan data2 kepada pimpinan (management) setiap waktu diperlukan baik jang internal maupun external data, untuk dasar pembuatan keputusan-keputusan didalam rangka untuk mentjapai tudjuan (objective/goal) dari pada perusahaan.

Sistim informasi jang demikian itu tentu harus ditampung oleh *suatu unit* didalam organisasi tersebut dimana kepala dari unit tersebut haruslah orang jang bertanggung djawab langsung kepada Direktur umum atau general manager, sehingga orang tersebut mempunjai wewenang jang tjukup tinggi untuk melakukan koordinasi didalam rangka untuk memperoleh integrated information jang bisa memberikan gambaran setjara menjeluruh/komprehensip (a complete picture of the solution) selama sistim jang demikian belum " established " didalam suatu operasi biasanja sukar sekali untuk memperoleh comprehensive data sehingga gambaran jang diperoleh hanja partiil sifatnja. Hal inilah jang biasanja menjebabkan *in consistency* didalam policy (kebidjaksanaan2) pimpinan.

Perlu disadari bahwa perusahaan bekerdja atas dasar hukum2 ekonomi. Benda ekonomi serba terbatas adanja, Sudah mendjadi tanggung djawab ahli ekonomi untuk memanfaatkan benda2 ekonomi jang serba terbatas itu setjara efisien sehingga ditjapai suatu hasil jang maximal (optimum result).

Direktur perusahaan didalam hal jang serba terbatas (limitation dalam personil, modal, raw material, daja absorb masjarakat terhadap barang produksi) harus djuga mentjapai sesuatu jang *maximum* seperti *maximum profit, maximum revenue,* dll. Apabila data setjara komprehensip sudah tersedia maka bisa ditrapkan ilmu management jang modern seperti Operation Research (O.R.), linear programming. Persoalan tersebut djuga bisa dipetjahkan dengan metode O.R. dan salah satu metode dari O.R. ialah linear programming. Dengan adanja electronic computer pemetjahan persoalan linear programming itu bisa dipertjepat. Pada dasarnja linear programming itu untuk memetjahkan persoalan dengan hasil jang *optimum* (maximum profit atau minimum loss) dengan pembatasan2 jang ada, (pembatasan mengenai personil, biaja jang tersedia, machine hours, alat transport, dsb.). Dengan adanja M.I.S. pada umumnja metode pemetjahan persoalan jang modern (modern problem-solving method) bisa dipakai setjara efisien.

PERLUNJA PIMPINAN MENGETAHUI STATISTIK SEBAGAI ALAT KONTROL

Telah diuraikan diatas tentang kegunaan data sebagai alat kontrol & pembuatan keputusan pada umumnja.
Agar hasil kontrol & hasil keputusan tadi baik, maka pimpinan harus kritis terhadap data jang akan dipergunakan jaitu apakah data tersebut tjukup baik?

Bagaimana data tersebut dikumpulkan & bagaimana *pengolahannja*. Data jang tidak baik menjebabkan hasil keputusan jang menjesatkan (misleading result). Untuk itu diperlukan pengetahuan statistik. Apa sebenarnja statistik itu? Sebetulnja banjak sekali definisi tentang statistik, tetapi pada dasarnja adalah sebagai berikut :

Statistik ialah tjabang ilmu pasti jang mempeladjari bagaimana tjara *mengumpulkan,* tjara *mengolah,* tjara *menjadjikan & menganalisa* data.
Tjara mengumpulkan & mengolah memungkinkan kita untuk memperoleh data jang baik, sedangkan tjara menganalisa memungkinkan kita untuk bisa menarik kesimpulan se-banjak2nja dari data jang telah kita kumpulkan & kita olah.

Itulah sebabnja statistik berguna sekali untuk riset (research) oleh karena statistik akan mendjamin tjara pengumpulan data jang efisien serta metode analisa jang kwantitatip sifatnja, sehingga bisa diperoleh data jang bisa dipergunakan sebagai alat kontrol setjara konkrit.

Djadi statistik sebagai ilmu bukan sadja memberikan data jang baik sebagai alat kontrol tetapi djuga memberikan beberapa metode untuk melakukan kontrol, seperti statistical quality control, production control, dsb.

Ada dua metode pengumpulan data jaitu jang disebut *sensus & sampling.* Sensus jaitu metode pengumpulan data dimana dilakukan pentjatatan terhadap seluruh elemen jang mendjadi objek penjelidikan.

Sensus akan menghasilkan nilai data jang sebenarnja (TRUE VALUE).

Misalnja sensus penduduk, akan memberikan keterangan2 jang sebenarnja mengenai penduduk (djumlah penduduk, susunan umur, pendidikan, lapangan kerdja, agama, dsb.).

Sensus pendidikan akan memberikan keterangan sebenarnja tentang djumlah murid (mahasiswa), djumlah guru/dosen, djumlah gedung sekolah, dsb.

Sensus industri akan menghasilkan keterangan jang sesungguhnja misalnja tentang banjaknja perusahaan industri (manufacturing industry), banjaknja modal disektor industri, banjaknja tenaga kerdja, djumlah produksi, dsb.

Sensus walaupun memberikan nilai sebenarnja, djarang dilakukan baik oleh pihak pemerintah maupun swasta oleh karena biajanja terlalu mahal, memerlukan banjak waktu & tenaga. Swasta djarang sekali melakukan pengumpulan data dengan tjara sensus ini, ketjuali kalau djumlah elemen2-nja jang mendjadi objek penjelidikan tidak begitu banjak.

Dalam hal ini elemen bisa berupa personil perusahaan, kantor2 tjabang, masjarakat pembeli, produksi, dsb.

Pemerintah Indonesia sebagai anggota P.B.B. diandjurkan (recommended) untuk melakukan sensus penduduk 10 tahun sekali, sensus industri & pertanian masing2 5 tahun sekali. (Ingat : sensus penduduk pertama 1961 & kedua 1971).
Hasil dari sensus penduduk dan sensus industri berguna sekali baik bagi pemerintah maupun swasta untuk dasar perentjanaan.

Angka2 sebagai hasil sensus penduduk berguna untuk perentjanaan pendidikan & perentjanaan ekonomi (potential demand).

Angka2 hasil sensus industri berguna bagi swasta, misalnja untuk mengetahui djumlah industri menurut djenisnja, produksinja, modalnja, dsb.

Sampling ialah metode pengumpulan data dimana hanja dilakukan pentjatatan terhadap SAMPLE jaitu sebagian sadja dari elemen2 jang mendjadi objek penjelidikan. Karena tidak ditjatat seluruhnja maka sampling hanja memberikan hasil *nilai perkiraan* (ESTIMATE VALUE). Misalnja perkiraan djumlah modal, rata2 upah perkiraan, perkiraan persentase produksi jang rusak, perkiraan persentase penduduk Djakarta jang senang " Green Spot " (merk minuman), dsb.

Untuk keperluan bisnis pimpinan perusahaan didalam usaha pengumpulan data lebih sering menggunakan sampling, sebab biajanja lebih murah serta memerlukan waktu & tenaga jang relatip lebih sedikit. Misalnja didalam riset pemasaran perusahaan tidak akan menanjakan kepada setiap orang apakah mereka senang atau tidak terhadap barang produksinja, didalam inventory control hanja diambil sample dari beberapa barang sadja, didalam melakukan testing terhadap bahan peledak untuk mengetahui berapa % jang tidak meledak, djuga tjukup mengambil sample, sebab tidak mungkin dilakukan terhadap seluruhnja dengan djalan meledakkan satu persatu kemudian dihitung berapa jang tidak meledak.

Sample jang baik ialah sample jang mewakili seluruh elemen (representative sample) dan akan memberikan hasil perkiraan jang baik pula.

TJARA MEMPEROLEH INFORMASI / DATA DARI ELEMEN-ELEMEN

Apabila metode pengumpulan data sudah ditentukan (apakah mentjatat seluruh elemen : *sensus,* apakah mentjatat sebagian sadja : *sampling*) maka langkah selandjutnja ialah menentukan tjara memperoleh informasi, jaitu sifat2 atau karakteristik dari pada elemen2 tersebut. Kalau elemen2 itu berupa perusahaan, maka karakteristik jang ditjari misalnja djumlah karjawan, besarnja modal, djumlah biaja, djumlah produksi, dll.

Kalau elemen2 itu berupa orang, maka karakteristik jang ditjari misalnja pendidikannja, lapangan pekerdjaan, besarnja pendapatan per bulan, puas atau tidak terhadap service jang diberikan oleh perusahaan, dsb.

Maka tjara memperoleh informasi itu sebagai berikut :

1. Bisa dengan melakukan wawantjara (interview) dimana hasil wawantjara dimasukkan kedalam daftar pertanjaan (QUESTIONAIRE) jang telah dipersiapkan untuk itu.
2. Dengan surat menjurat (mailing system) jaitu mengirimkan daftar pertanjaan kepada elemen2 tersebut (perusahaan2, rumah tangga, perseorangan, dsb.) agar diisi oleh jang bersangkutan
3. Dengan observasi / pengamatan.
4. dan lain-lain

Apabila data sudah selesai dikumpulkan kemudian perlu diolah (data processing) & dianalisa agar mendjadi data jang lebih berguna bagi pimpinan untuk dasar pembuatan keputusan2. Harus ditentukan terlebih dahulu keterangan-keterangan apa sadja jang perlu diolah (data jang belum diolah disebut data mentah atau raw data, biasanja tingkat kegunaannja masih rendah).

KETERANGAN-KETERANGAN JANG PERLU DIOLAH

1. Keterangan tentang *djumlah* (total). Misalnja djumlah personil, djumlah produksi, djumlah biaja, dsb.
2. Keterangan tentang *rata2* (average). Misalnja rata2 upah per bulan, rata2 djam kerdja per minggu, rata2 keuntungan per bulan, rata2 umur karjawan, dsb.
3. ***Persentase*** (percentage). Persentase biaja rutin, persentase biaja riset pemasaran, persentase djumlah karjawan jang sardjana.
4. ***Ratio*** atau angka perbandingan. Misalnja ratio antara pengeluaran rutin terhadap pengeluaran pembangunan, ratio antara hasil pendjualan sabun mandi lux & detergent RINSO, ratio antara impor barang modal terhadap barang konsumsi, ratio antara produksi th. 1970 terhadap 1969 (dalam hal ini sering disebut *angka index).*
5. *Index* korelasi (coefficient of correlation). Index korelasi antara % kenaikan kredit dengan % kenaikan produksi, index korelasi antara % kenaikan biaja advertensi dengan % kenaikan sales & % kenaikan penggunaan djumlah pupuk dengan % kenaikan produksi padi. Hubungan jang positip & negatip masing2 ditandai dengan nilai index korelasi jang positip (> 0) dan negatip (< 0).
6. dan lain-lain

Biasanja data *disadjikan* dalam bentuk tabel atau grafik agar segera bisa diambil kesimpulan oleh decision makers (para pimpinan perusahaan, planner, pimpinan departemen, dll).

Dengan melihat grafik maka pimpinan bisa melihat dengan tjepat adanja *kemadjuan2* atau kemunduran2 dari berbagai kegiatan (misalnja perkembangan produksi, perkembangan harga, perkembangan sales, dsb.).

Djadi grafik merupakan alat kontrol jang berguna sekali bagi pimpinan. Itulah sebabnja sering ditaruh beberapa grafik diruang rapat pimpinan atau diruang kerdja mereka.
Tentu sadja data untuk dasar penggambaran grafik tersebut harus diperbaharui (up-dating) setiap kali, agar bisa dipergunakan untuk mengontrol " current " event atau kedjadian2 jang terachir.

Sering data jang telah diolah dan disadjikan perlu dianalisa misalnja untuk mengetahui rate of growth, rate of increase, index korelasi jang berguna untuk mengetahui apakah sesuatu usaha itu efektip tidak, untuk mengetahui apakah ada perbedaan pengaruh dari beberapa faktor (misalnja pengaruh penggunaan berbagai pupuk terhadap produksi padi, pengaruh berbagai media advertensi terhadap sales, pengaruh dari berbagai djenis mesin terhadap produksi harian, dsb.) Beberapa analisa statistik jang penting misalnja analisa korelasi, analisa regressi & analisa variance.

Djadi pimpinan perlu mengetahui statistik walaupun tidak mendalam akan tetapi tjukup mempunjai dasar untuk bisa menilai setjara kritis data jang akan dipergunakan sebagai dasar keputusan pada umumnja dan kontrol pada chususnja, ditindjau dari segi pengumpulan, pengolahan & analisa.

Sebab data jang tidak baik akan memberikan hasil keputusan jang menjesatkan (misleading result), padahal pimpinanlah jang mempunjai tanggung djawab besar terhadap hasil keputusan jang dibuatnja. Keputusan dari pada pimpinan pada umumnja mempunjai pengaruh luas baik terhadap karjawan (kenaikan upah, kenaikan pangkat) maupun terhadap perkembangan perusahaan jang dipimpinnja (perluasan perusahaan, peningkatan produksi, exploring new market, penambahan kredit, dsb.).

PERENTJANAAN & KONTROL (PLANNING & CONTROLLING)

Merentjanakan (to plan) ialah menentukan terlebih dahulu mengenai suatu tindakan diwaktu jang akan datang, Misalnja tahun depan akan diprodusir beras sedjumlah 13 djuta ton, akan diprodusir sabun sebanjak 5000 peti, national income akan dinaikkan 5%, akan dibangun perumahan rakjat sebanjak 2000, dan sebagainja.

Menentukan sesuatu dimasa jang akan datang itu tidak mudah, sebab banjak hal2 jang tidak menentu (uncertainties). Itulah sebabnja perentjanaan harus didasarkan atas data2 jang sudah ada untuk bisa dilihat kemampuan jang sebenarnja sebab kalau tidak bisa *over target* atau *under target* jang terlalu djauh dengan realita sebenarnja.

Djadi pada dasarnja perentjanaan (planning) mentjakup *pembuatan keputusan2* (planning involves decision making).

Telah disebutkan diatas bahwa keputusan jang baik harus didasarkan atas data jang baik, djadi djelaslah bahwa perentjanaan memerlukan data.

Djenis data jang diperlukan tentu sadja sangat tergantung kepada persoalan jang direntjanakan.

Urutan2 didalam planning sebenarnja merupakan urutan2 didalam pembuatan keputusan setjara rasionil (rational decision - making).

Urutan-urutan planning :

1. Rumuskan persoalan jang dihadapi sesuaikan dengan *tudjuan* perusahaan (problem formulation) Misalkan : menaikan produksi suatu djenis barang.
2. Kumpulkan data jang diperlukan jang berhubungan dengan persoalan tersebut (relevant to problem).
   Misalnja data tentang input, modal, tenaga kerdja, demand masjarakat, harga.
3. Tentukan alternatip jang tepat sesuai dengan tudjuan perusahaan (suitable alternative).
   Maksudnja ialah apabila ada beberapa alternatip untuk membuat keputusan, harus dipilih alternatip jang paling baik (the best alternative).
   Misalnja didalam memprodusir barang tersebut ada beberapa tjara atau alternatip jaitu dengan djalan mengatur komposisi2 / komponen2 jang diperlukan. Dalam pembuatan ice-cream misalnja komponen2-nja terdiri dari susu, gula, tjoklat, dsb. Kemudian pilihlah tjara jang paling murah biajanja (minimum cost).

Planning kemudian dilaksanakan (implemented) dan achirnja dinilai/dievaluir (evaluated) hasil achirnja. Didalam pelaksanaan (implementation) diperlukan data untuk kontrol agar bisa diketahui adanja penjimpangan2 / kelemahan2 jang terdjadi untuk segera diatasi. Apabila tidak segera diatasi maka kelemahan2 tersebut akan mempengaruhi seluruh hasil kerdja jang akan ditjapai sesuai dengan tudjuan (objective) jang telah ditentukan. Didalam melakukan kontrol baik sekali dipergunakan PERT (Program Evaluation and Review Technique), chususnja untuk persoalan2 jang luas & complex.

Kegiatan kontrol (control activity) sebetulnja merupakan tindak landjut (follow-up) dari pada planning jaitu untuk *mengetjek hasil kerdja jang paling baru* (current performance) untuk menentukan apakah tudjuan/objektip jang telah direntjanakan semula bisa ditjapai apa belum.

Proses dari pada kontrol meliputi urutan2 berikut :

1. Harus dibuat suatu " standard ", maksudnja ialah supaja *tudjuan* (goal, objective) didalam perentjanaan dinjatakan setjara kwantitatip, misalnja akan ditjapai produksi barang " A " 10 ton, akan ditjapai sales sebanjak Rp.115 djuta, dsb. Hal ini untuk memudahkan perbandingan.
2. Hasil kerdja jang ditjapai harus diukur (performance must be measured). Hal ini untuk memperoleh current data.
3. Hasil kerdja jang benar2 ditjapai kemudian dibandingkan dengan standard jang telah ditentukan sebelumnja.
4. Keputusan kontrol jang tepat harus dibuat.
   Seandainja " performance is under control " tentu tidak perlu diambil keputusan akan tetapi kalau " out of control " perlu diambil tindakan2. (Misalnja menambah input, menambah personel, mempertjepat proses, dsb.). Tindakan2 itu pada dasarnja merupakan revisi.

Didalam tahap ini sebetulnja sudah mentjakup evaluasi setjara partiil artinja bukan seluruh hasil achir (the whole final result) sebab masih didalam proses pelaksanaan.

Apabila waktu jang telah ditentukan untuk menjelesaikan pekerdjaan tersebut sudah habis kemudian kita lihat hasil achirnja.
Disinipun perlu diadakan pengukuran terhadap final performance atau hasil kerdja terachir sehingga bisa merupakan data untuk dasar evaluasi.

Dari hasil ini kemudian bisa diketahui apakah goal bisa ditjapai seluruhnja (100%) atau hanja sebagian sadja katakan 90%, Selandjutnja ditjari mengapa hanja 90% sadja bisa ditjapai faktor2 apa jang menjebabkan. Apakah target jang ditentukan sebagai standard terlalu ambisius atau soal2 lainnja. Ini merupakan pengalaman jang harus dipertimbangkan didalam perentjanaan jang akan datang.

Proses ini berdjalan terus jaitu *planning, controlling & evaluating.* Pengalaman2 sebelumnja sangat berguna untuk memperbaiki planning selandjutnja. Disinilah pentingnja data harus dikumpulkan setjara teratur & terus menerus (regular & continuously), sebab sangat membantu pimpinan untuk melakukan kontrol.

TEKNIK KONTROL SETJARA STATISTIK & APLIKASINJA

(Statistical control technique & its application)

Beberapa data statistik seperti djumlah, rata2, persentase, ratio, angka index, index korelasi serta teknik2 statistik lainnja sering dipergunakan untuk alat kontrol bagi pimpinan seperti telah diuraikan sebelumnja.

Djenis data jang bagaimana serta technique statistic jang bagaimana jang harus dipakai hal itu tergantung kepada persoalan jang sedang dihadapi. Misalnja statistical quality control berguna sekali untuk mengontrol ada tidaknja produksi jang out of control dengan menentukan batas2 standard tertentu. Kemudian harus diambil tindakan apakah proses produksi diteruskan atau harus distop untuk mentjari sebab2 mengapa produksi jang bersangkutan out of control.

Djuga tabel & grafik sangat berguna untuk planning & controlling business operation, chususnja untuk dasar pembuatan ramalan (forecasting) dengan djalan menarik garis trend.

Didalam prakteknja (chususnja untuk perusahaan2 besar) teknik statistik & data statistik antara lain dipergunakan untuk :

1. Mengontrol anggaran (budget control).
2. Mengontrol pendjualan (sales control).
3. Mengontrol keuangan (financial control).
4. Mengontrol inventory (inventory control).
5. Mengontrol produksi (production control).
6. Mengontrol personil (personnel control).

Keterangan lebih landjut tentang hal2 tersebut diatas :

Anggaran (budget) pada dasarnja ialah suatu rentjana untuk operasi masa depan dinjatakan dalam bentuk uang. (in money terms), tentu sadja mula2 dinjatakan

dalam bentuk fisik (physical term) baru kemudian dinilai dengan mata uang, misalnja unit of sales, unit of production, number of personnel.

Budget control berarti kontrol terhadap operasi jang meliputi seluruh kegiatan dari perusahaan jang memerlukan biaja dengan djalan melakukan perbandingan2 setjara terus menerus (continuous comparison) antara budget jang direntjanakan dengan realisasinja. Kontrol jang terus menerus memungkinkan pimpinan untuk mengambil tindakan2 jang segera setiap kali didjumpai ada penjimpangan2 jang terdjadi sehingga bisa ditjegah timbulnja hal2 jang tak diinginkan.

Tudjuan dari pada sales control ialah untuk mengetahui perbedaan antara sales jang sesungguhnja (actual sales) & sales menurut rentjana (planned sales) setjepat mungkin agar bisa dibuat penjesuaian2 seperlunja.

Tergantung pada matjam business dan struktur organisasi jang berlaku, kontrol mungkin dilakukan untuk sales menurut djenis produksi, menurut daerah geografis, menurut salesmen, menurut agen, dsb.

Bisa djuga djumlah sales diklasifisir menurut djenis barang, daerah geografis & salesmen, sehingga dengan demikian bisa diketahui bahwa salesmen tertentu hanja berhasil dalam mendjual sedjenis barang tertentu didaerah tertentu. (Misalnja salesmen bernama Amin berhasil mendjual sabun lux di Semarang). Sales dari barang produksi jang sama mungkin mengalami fluktuasi (fluctuation) jang hebat dari daerah jang satu kedaerah jang lain. Didaerah mana suatu djenis barang tertentu tjukup laku, salesman jang mana berhasil mendjual paling banjak dan barang produksi mana jang paling laku.

Analisa tentang sales menurut djumlah langganan (sales by consumers) bisa menundjukkan bahwa persentase (proporsi) tertinggi dari pada sales (katakan 60%) mungkin berasal dari sedjumlah langganan dalam persentase jang relatip ketjil katakan (10%). Djadi 10% ini merupakan langganan jang potensiil sekali (potential customers), mungkin terdiri dari orang2 atau golongan jang kaja dengan income jang tjukup tinggi sehingga mempunjai purchasing power jang tinggi pula. Analisa lebih landjut mungkin menundjukkan bahwa biaja jang dikeluarkan untuk melajani langganan jang kurang potensiil itu ternjata melebihi *revenue* (penerimaan dari sales) jang berasal dari mereka. Kalau begitu merugikan. Tindakan lebih landjut misalnja menaikkan persentase langganan jang potensiil & kalau perlu menghentikan sama sekali pendjualan kepada langganan jang kurang potensiil.

Tudjuan utama dari pada **mengontrol keuangan** (financial control) ialah antara lain untuk mengetahui perbedaan jang terdjadi antara *seluruh pengeluaran (expenditure) & seluruh penerimaan dari sales (revenue).*

Sehingga bisa diketahui apakah diperoleh keuntungan atau mengalami kerugian. Djuga bisa untuk mengetahui ***break-even point*** jaitu pada saat penerimaan = pengeluaran. Sebelum titik itu dialami kerugian dan setelah titik tersebut dialami keuntungan. Pada titik tersebut bisa diketahui berapa djumlah volume pendjualan sebenarnja. Keterangan2 lain mengenai financial ratio, misalnja ratio earning to sales, ratio sales to total capital, ratio current assets to current liabilities sangat berguna antara lain untuk :

1. Mengetahui kondisi keuangan jang paling baru dari perusahaan (current financial condition), termasuk komponen2 atau pos2 jang penting.

2. Mengetahui perkembangan dari financial trend dari suatu periode tertentu dan bagaimana prospeknja jang akan datang.

3. Melakukan perbandingan keuangan antara tjabang2 (kalau ada tjabang) atau antara unit2 tertentu didalam perusahaan.

Tudjuan dari pada *Inventory control* ialah untuk mengetahui pada setiap saat apakah persediaan (stocks) sudah tjukup untuk memenuhi " sales " (misalnja melalui order atau pesanan). Maksudnja stocks djangan terlalu berlebihan (excessive) atau terlalu kurang.

Kekurangan persediaan (lack of stocks) berarti kehilangan sales (loss of sales) misalnja setiap order masuk ternjata stock habis.

Akan tetapi sebaliknja kalau stock terlalu berlebihan ini berarti "capital is frozen or idle" jaitu modal mendjadi beku atau menganggur. Itulah sebabnja sales forecast atau ramalan dari pada sales itu penting sekali untuk bisa dipakai sebagai dasar memperkirakan besarnja djumlah stocks. Untuk memperoleh efisiensi jang maximum dari pada operasi kegiatan perusahaan maka harus ada integrasi informasi jang meliputi *sales, inventories, production & purchases.* Data2 untuk hal2 tersebut sejogjanja diusahakan up to date.

Tudjuan dari pada *production control* pada dasarnja untuk mengetahui pada setiap saat akan memprodusir djumlah dari pada produksi menurut djenis & mutu agar sesuai dengan demand jang ada dari pihak masjarakat pembeli. Djangan sampai *over production* karena akan over supply jang berakibat penurunan harga dan djangan sampai *under production* sehingga tidak bisa memenuhi demand, selain akan mengetjewakan masjarakat pembeli djuga bisa kehilangan sebagian besar pembeli. Perentjanaan produksi harus diintegrasikan dengan sales & inventory levels dan kalau perlu djuga dengan employment level jang diinginkan.

Tudjuan dari pada personnel control ialah antara lain untuk mendjaga agar komposisi personil jang telah baik mengalami perubahan2 jang tak diinginkan, misalnja adanja pensiunan & recruitment. Selain dari pada itu agar para personil benar2 bekerdja setjara produktip dan efisien kalau perlu diadakan upgrading untuk meningkatkan ketrampilan mereka sesuai dengan bidang masing2. Tinggi persentase absen akan mahal sekali biajanja, sebab selain bisa menurunkan tingkat produksi djuga mungkin menaikkan biaja2 latihan, karena kemalasan bisa menimbulkan kebodohan.

Itulah sekedar gambaran tentang pentingnja kontrol dalam beberapa bidang jang penting jang sangat menentukan tertjapainja tudjuan (objective/goal) dari pada perusahaan jang telah digariskan/direntjanakan sebelumnja. Data2 diperlukan sebagai alat kontrol.

Suatu sistim kontrol jang baik harus djelas menundjukkan *siapa* jang berhak melakukan kontrol (pengontrol), *apa* jang akan dikontrol, *dimana* dilakukan kontrol, *kapan* harus dilakukan kontrol, *bagaimana* melakukannja dan *sanksi2* apa jang harus dilaksanakan atau keputusan2/tindakan2 apa jang harus diambil seandainja terdjadi " out of control ".

KESIMPULAN - KESIMPULAN

1. Kelemahan didalam kontrol merupakan salah satu tjiri dari mis-management.
2. Untuk melakukan kontrol diperlukan perentjanaan (planning) dari apa jang akan dikontrol agar bisa ditentukan suatu " standard ". Out of control berarti tidak sesuai dengan standard jang ada.
3. Baik untuk planning maupun controlling diperlukan data jang baik (reliable & up-to-date) & relevant terhadap persoalan jang dihadapi agar bisa diperoleh gambaran mengenai keadaan jang sebenarnja setjara objektip.
4. Suatu sistim kontrol jang baik harus djelas menundjukkan *siapa* jang berhak melakukan kontrol (pengontrol), *apa* jang akan dikontrol (sasarannja), dimana *dimana* harus dilakukan kontrol (tempatnja), *kapan* kontrol harus dilakukan (waktunja), *bagaimana* melakukannja (tjaranja) & sanksi2 apa jang harus dilaksanakan atau keputusan2/tindakan2 apa jang harus diambil seandainja terdjadi " out of control ".

DAFTAR BUKU :

1. *THE ANALYSIS OF INFORMATION SYSTEMS*
   by CHARLES T. MEADOW
   John Willey & Sons, Inc (New York, 1966)

2. *Information Storage and Retrieval : tools, elements, theories*
   by JOSEPH BECKER & ROBERT M. HAYES
   John Willey & Sons, Inc (New York, 1963)

3. *COMPUTERS IN BUSINEES (An Introduction)*
   by DONALD H. SANDERS
   Mc Graw-Hill Book Company (New York, 1968)

4. *TECHNIQUE OF EXECUTIVE CONTROL*
   by ERWIN HASKELL SCHELL
   Mc Graw-Hill Book Company, Inc (New York, 1957)

5. *MANAGERIAL STATISTICS*
   by KERMITO O. HANSEN
   Prentice - Hall, Inc (Englewood Cliffs, 1959)

ARTI PENTING NETWORK - PLANNING - METHOD DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI

Oleh : Ir. Soenarjono Danoedjo

I. PENDAHULUAN

NETWORK — PLANNING — METHODE jang dilahirkan pada tahun 1957 adalah suatu teknik — managemen — operasionil (Operation Management Technique) Seperti diketahui bahwa sedjak perang dunia kedua telah banjak dilahirkan dan ditemukan pelbagai teknik management jang pada umumnja merupakan alat bagi management dalam hal management menghadapi pelbagai persoalan, terutama dalam hal proses pengambilan keputusan2 untuk pelbagai persoalan. Pelbagai teknik management tersebut achirnja dikelompokkan didalam suatu kelompok pengetahuan jang merupakan satu tjabang pengetahuan dari ilmu management, kelompok pengetahuan mana kemudian diberi nama *Operation — Research.* Termasuk kedalam kelompok pengetahuan Operation — Research antara lain :

1. Linear — Programming
2. Dynamic — Programming
3. Queing — Theory
4. Monticarlo — Theory
5. Network — Planning
6. dsb.

Penggunaan pelbagai teknik tersebut diatas didalam management tergantung pada matjam persoalan jang dihadapi oleh management.
Network — Planning seperti tersebut diatas adalah suatu teknik — management — operasionil, dipergunakan dalam hal manage suatu pekerdjaan/projek jang bersifat operasionil. Disamping itu prinsip2 Network — Planning dapat pula dipergunakan didalam melakukan analysa2 untuk pelbagai masalah didalam management/administrasi pada umumnja.

II. UNSUR - UNSUR ADMINISTRASI / MANAGEMENT

II.1. Setiap PEKERDJAAN jang kita selenggarakan dimaksud untuk mentjapai suatu TUDJUAN tertentu, atau kadang2 dikatakan, untuk mentjapai suatu TARGET tertentu. Kalau TUDJUAN lebih bersifat kwalitatip, maka TARGET lebih dilihat dari segi kwantitatipnja.
Dilihat dari segi jang lain, untuk menjelenggarakan suatu PEKERDJAAN perlu disusun RENTJANA lebih dahulu. Sebab RENTJANA adalah merupakan salah

satu alat koordinasi, artinja dengan adanja RENTJANA maka pihak2 jang bersangkutan mendjadi tahu apa jang harus diperbuat dalam rangka menjelenggarakan PEKERDJAAN tersebut.
RENTJANA merupakan pedoman PELAKSANAAN daripada penjelenggaraan PEKERDJAAN didalam menudju pada TUDJUAN/TARGET jang telah ditetapkan. Agar supaja PELAKSANAAN benar2 dilakukan menurut RENTJANA jang telah disusun dan agar supaja PELAKSANAAN benar2 menudju kepada TUDJUAN, maka selama PELAKSANAAN perlu dilakukan PENGAWASAN.
Dari uraian diatas ada 3 unsur utama jang ingin dibahas lebih mendalam dalam tulisan ini jaitu : RENTJANA, PELAKSANAAN dan PENGAWASAN.

II.2. RENTJANA

Ada beberapa definisi mengenai RENTJANA, salah satu dari padanja adalah : RENTJANA adalah PERKIRAAN2 untuk waktu jang akan datang,jang disusun berdasar pengalaman2 (data2) masa lalu dan masa kini.
Apapun definisi daripada RENTJANA pada dasarnja selalu mengandung unsur PERKIRAAN, atau lebih tegas dapat dikatakan bahwa RENTJANA tidak lain adalah PERKIRAAN (Planning is estimating), ini merupakan the basic philosophy daripada RENTJANA.
Menjadari hal ini kita sebagai manusia (jang kemampuannja hanja bisa merentjana/memperkirakan sadja), tidak bisa lain ketjuali menerima keadaan bahwa didalam PELAKSANAAN daripada RENTJANA nantinja pasti terdjadi PENJIMPANGAN2 (DEVIASI). Sebab hanja TUHAN jang tahu persis apa jang akan terdjadi kelak, sedang manusia biasanja hanja merentjana sadja. Dari uraian diatas djelas dibuktikan bahwa bekerdja hanja sekedar menurut RENTJANA sadja tidak mendjamin akan tertjapainja TUDJUAN. RENTJANA itu sendiri harus selalu dikendalikan dalam rangka usaha mentjapai TUDJUAN jang telah ditetapkan. Djadi jang penting didalam kita melaksanakan suatu pekerdjaan adalah tertjapainja TUDJUAN bukan sekedar terlaksananja RENTJANA.
PENJIMPANGAN bisa diperketjil, tetapi tidak dapat dihapuskan sama sekali, dengan penjusunan RENTJANA jang teliti. Penjusunan RENTJANA makin teliti bila data2-nja tjukup. Tetapi djangan dilupakan bahwa data2 tidak lain adalah tjatatan tentang hal2 jang *telah terdjadi,* sedangkan RENTJANA disusun untuk hal2 jang *akan datang.* Walaupun RENTJANA disusun berdasar data-2 jang tjukup lengkap, tidak ada djaminan bahwa tidak akan terdjadi PENJIMPANGAN dari RENTJANA dalam PELAKSANAAN nanti.
Ada pelbagai faktor jang mempengaruhi PELAKSANAAN pekerdjaan, faktor-2 mana djuga penjebab daripada terdjadinja PENJIMPANGAN dari RENTJANA jang telah disusun, Kita tidak mungkin dapat memperhitungkan didalam RENTJANA seluruh faktor2 jang mempengaruhi PELAKSANAAN pekerdjaan.
Hanja beberapa hal jang menondjol sadja jang biasanja diperhitungkan didalam RENTJANA, perhitungan mana sifatnja djuga PERKIRAAN sadja.
Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa RENTJANA harus mempunjai sifat FLEXIBLE, artinja harus dimungkinkan biasanja dilakukan *perubahan2* jang berarti *penjesuaian2* terhadap keadaan2 jang benar2 ada dan didapati didalam PELAKSANAAN pekerdjaan. Atau dengan perkataan lain RENTJANA itu harus selalu dipelihara.
Djelas djuga disini bahwa tugas seorang perentjana tidak selesai pada saat menjusun RENTJANA selesai, tetapi baru selesai bila TUDJUAN-nja telah ditjapai.
Artinja seorang perentjana djuga bertanggung djawab atas terpeliharanja rentjana selama PELAKSANAAN pekerdjaan sedang berlangsung.

II.3. PELAKSANAAN

Walaupun didalam uraian diatas telah didjelaskan sifat2 dari RENTJANA, dan bahwa kita harus menjadari bahwa RENTJANA adalah PERKIRAAN dus pasti terdjadi PENJIMPANGAN2 dikemudian hari, tetapi sebagai PELAKSANA maka ia tetap terikat oleh suatu DISIPLIN bahwa PELAKSANAAN harus menurut RENTJANA jang telah ditetapkan, *selama RENTJANA itu belum dirubah.*
Bahwa PELAKSANAAN harus menurut RENTJANA jang telah ditetapkan adalah suatu disiplin jang harus tetap dipegang teguh, agar djangan sampai terdjadi PENJIMPANGAN2 jang disengadja jang akan menambah kemungkinan terdjadinja PENJIMPANGAN2, hal ini akan menjulitkan pengaturan daripada penjelenggaraan pekerdjaan.

II.4. PENGAWASAN

PENGAWASAN mempunjai dua fungsi jaitu :

a Mendjaga agar PELAKSANAAN benar2 menurut RENTJANA jang telah ditetapkan.
b Mendjaga agar PELAKSANAAN benar2 menudju kepada TUDJUAN. Agar2 fungsi2 tersebut diatas dapat berdjalan, maka PENGAWASAN punja 2 mechanisme jaitu :

a *LAPORAN,* jang harus mempunjai sifat *"apa adanja"* dan *"tepat waktu".* LAPORAN jang tidak benar akan memberi gambaran jang salah terhadap djalannja PELAKSANAAN dan akan mengganggu usaha2 pengendalian pekerdjaan keseluruhan. Demikian pula LAPORAN jang terlambat akan menjebabkan ketidak lintjahan pengendalian pekerdjaan dan kalau terdjadi PENJIMPANGAN2 dari PELAKSANAAN maka PENJIMPANGAN2 tersebut mungkin sudah terlalu djauh terdjadi.

b *PENILAIAN (EVALUASI)* daripada LAPORAN.
Hasil PENILAIAN dari LAPORAN memberi petundjuk2 untuk mengambil TINDAKAN2 terhadap 2 hal (ada 2 kemungkinan).

1 Terhadap PELAKSANAAN, apabila ternjata menurut PENILAIAN, PELAKSANAAN tidak mengikuti RENTJANA jang telah ditetapkan.
2. Terhadap RENTJANA, apabila ternjata menurut PENILAIAN, RENTJANA tidak sesuai dengan kenjataan2 jang ada dipekerdjaan.

Pengambilan tindakan terhadap RENTJANA disini jang dimaksud adalah merubah RENTJANA dalam arti penjesuaian dengan keadaan2 jang ada dipekerdjaan, semua ini dalam rangka usaha tetap menudju kepada TUDJUAN.

II.5. PLANNING – CYCLE

Dari uraian diatas kita dapati bahwa didalam Operation Management ada suatu siklus :
RENTJANA — PELAKSANAAN — LAPORAN — EVALUASI — RENTJANA dst jang disebut sebagai PLANNING CYCLE atau MANAGEMENT CYCLE jang terdjadi setjara periodik

Dimana djangka waktu satu periode siklus tergantung dari echelonnja, makin tinggi echelonnja makin pandjang djangka waktu satu periode siklusnja dan makin rendah echelonnja makin pendek.

II.6. ORGANISASI

Pengorganisasian penjelenggaraan suatu PEKERDJAAN harus memperhatikan fungsi2 dari masing2 unsur management seperti telah dibahas diatas. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung djawab harus djelas dan tegas agar tidak terdjadi kesimpang-siuran atau dengan perkataan lain PLANNING — CYCLE harus berdjalan dengan baik.

II.7. KOORDINASI = INTEGRASI + SINKRONISASI

Seperti telah dibahas didalam paragrap2 terdahulu bahwa : PEKERDJAAN mempunjai TUDJUAN/TARGET, untuk melaksanakan PEKERDJAAN disusun RENTJANA sebagai dasar PELAKSANAAN.
Karena RENTJANA tidak lain adalah PERKIRAAN maka pasti terdjadi PENJIMPANGAN2 dikemudian hari.
Pada dasarnja setiap PEKERDJAAN terdiri dari BAGIAN2 PEKERDJAAN.
Hampir tidak ada satu PEKERDJAAN jang bersifat tunggal.
Sebagai tjontoh misalnja : Projek Bimas terdiri dari BAGIAN2 PEKERDJAAN : Pengadaan dan distribusi pupuk, pengadaan dan distribusi bibit unggul, pengaturan air irigasi, penjediaan dan distribusi biaja dsb.
Seperti djuga pada PEKERDJAAN disusun RENTJANA dan sebagainja, maka BAGIAN PEKERDJAAN inipun perlu disusun RENTJANA BAGIAN jang masing2 punja TARGET BAGIAN inipun mempunjai kemungkinan untuk terdjadinja PENJIMPANGAN2, karena namanja djuga RENTJANA.
Dipihak lain ternjata bahwa antar BAGIAN PEKERDJAAN dari suatu PEKERDJAAN terdapat HUBUNGAN KETERGANTUNGAN satu dengan jang lain, atau dapat dikatakan bahwa antar BAGIAN PEKERDJAAN dari suatu PEKERDJAAN terdapat HUBUNGAN KOORDINATIP satu dengan jang lain.

Ada dua aspek HUBUNGAN KETERGANTUNGAN/KOORDINATIP ini.

Pertama : dilihat dari segi WAKTU, antar satu BAGIAN PEKERDJAAN dengan jang lain harus SINKRON; artinja satu BAGIAN PEKERDJAAN tergantung pada BAGIAN PEKERDJAAN jang lain, satu BAGIAN PEKERDJAAN baru bisa dimulai kalau BAGIAN PEKERDJAAN jang lain telah selesai dikerdjakan. Atau dengan kata lain ada suatu logical-sequence (urutan jang logis) dalam suatu penjelenggaraan PEKERDJAAN dilihat dari penjelenggaraan masing2 BAGIAN PEKERDJAAN.
Masing2 BAGIAN PEKERDJAAN dalam suatu PEKERDJAAN tidak bebas kapan sadja masing2 itu dilaksanakan. Masing2 BAGIAN PEKERDJAAN terikat oleh RUANG - GERAK tertentu, ada jang harus paling dulu dilaksanakan baru kemudian jang lain menjusul, ada jang baru bisa dilaksanakan kalau jang lain telah selesai dan seterusnja.

Kedua : dilihat dari segi *TEKNIS PERMASALAHANNJA,* setiap BAGIAN PEKERDJAAN dalam suatu PEKERDJAAN merupakan bagian jang INTEGRAL dari keseluruhan, artinja setiap BAGIAN PEKERDJAAN harus dapat berfungsi setjara TEKNIS sebagaimana seharusnja.

Dari uraian diatas djelas bahwa jang dimaksud KOORDINASI adalah SINKRON WAKTU nja dan ter - INTEGRASI TEKNIS nja atau dengan kata lain KOORDINASI itu tidak lain adalah SINKRON dan INTEGRASI bukan merupakan hal jang ter-pisah2.
Dari uraian diatas djuga kita dapatkan suatu pengertian bahwa : Kita tidak mungkin dapat meng - KOORDINIR beberapa hal, tanpa kita tahu *hubungan KOORDINATIP* dari hal2 jang harus di - KOORDINASI - kan itu.

III. NETWORK – PLANNING – METHOD

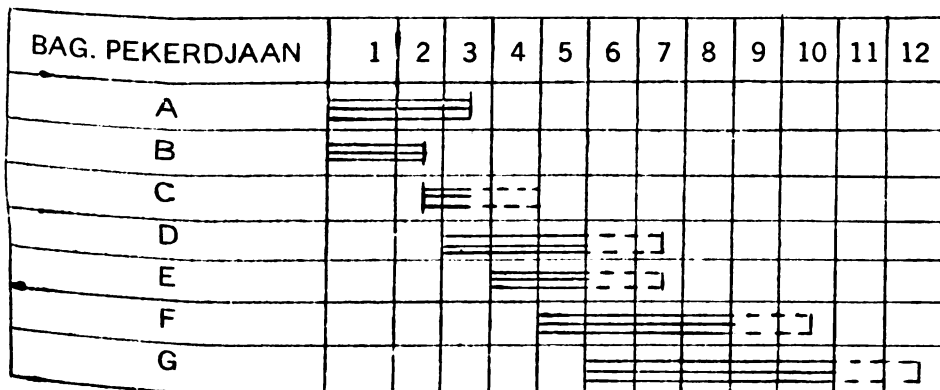
III.1. NETWORK – PLANNING – METHOD adalah teknik management operasionil jang berlandaskan kepada pengenalan hubungan KETERGANTUNGAN / KOORDINATIP antar BAGIAN PEKERDJAAN didalam suatu PEKERDJAAN, dengan pengenalan hubungan tersebut kemudian dapat dilakukan analisa2 kwantitatip jang mengarah kepada EFFISIENSI jang optimum baik dari segi waktu pelaksanaan, tenaga kerdja, alat peralatan, bahan2 jang dipergunakan maupun biaja jang diperlukan untuk pelaksanaan PEKERDJAAN.

III.2. DIAGRAM NETWORK

Didalam NETWORK – PLANNING – METHOD hubungan KETERGANTUNGAN antar BAGIAN PEKERDJAAN didalam suatu PEKERDJAAN digambarkan dalam bentuk suatu MODEL DIAGRAM, dan dari suatu PEKERDJAAN akan diperoleh suatu DJARINGAN dari BAGIAN2 PEKERDJAAN, gambaran DJARINGAN mana disebut DIAGRAM NETWORK.
Analisa2 kwantitatip jang dilakukan kemudian terhadap DIAGRAM NETWORK memberi petundjuk2 kepada manager didalam melakukan kebidjaksanaan2 didalam memimpin PEKERDJAAN tersebut.
Berbitjara mengenai pemakaian DIAGRAM didalam management sebenarnja telah ada dua metode sebelum NETWORK – PLANNING – METHOD ini.

a *Metode BAR – CHART*

Disebut pula sebagai CHART – BALOK, ditemukan pada tahun 1889 oleh TAYLOR dan GANTT sehingga kadang2 dikenal sebagai GANTT–CHART.

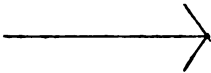
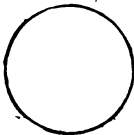
BAG. PEKERDJAAN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A												
B												
C												
D												
E												
F												
G												

Kelemahan2 dari metode ini adalah :
1. Tidak menggambarkan hubungan ketergantungan antar BAGIAN PEKERDJAAN, sehingga sulit untuk mengatakan misalnja apa akibatnja apabila C terlambat pe-

laksanaannja daripada jang direntjanakan. Didalam menghadapi hal jang demikian biasanja sang manager lalu menarik garis2 strip jang merupakan koreksi dari rentjana semula dan biasanja semua BAGIAN — PEKERDJAAN dianggap menerima akibat dari keterlambatan C. Padahal kalau kita analisa agak kritis sedikit sebenarnja belum tentu demikian.
Disamping itu kalau pada setiap tahap penjelesaian PEKERDJAAN terdapat PENJIMPANGAN terhadap RENTJANA maka DIAGRAM ini akan penuh dengan tjoretan2 dan akan mendjadi kotor dan tidak terbatja, apalagi kalau didalam suatu PEKERDJAAN terdapat ratusan bahkan ribuan BAGIAN PEKERDJAAN.

2. Perentjana pada saat jang sama harus berpikir *dua hal* jaitu *URUTAN* dari masing2 BAGIAN PEKERDJAAN dan *WAKTU* dari masing2 BAGIAN PEKERDJAAN. Padahal menentukan WAKTU pelaksanaan suatu BAGIAN PEKERDJAAN dipengaruhi oleh banjak faktor (akan dibahas tersendiri). Sebagai akibat dari pemikiran ganda ini banjak kali terdapat kesalahan2 jang diperbuat oleh perentjana dan kesalahan itu sukar dikontrol kemudian.

3. Sulit dilakukan analisa2 kwantitatip agar PEKERDJAAN dapat dilaksanakan dengan effisien (bandingkan dengan analisa2 NETWORK — PLANNING — METHOD jang akan dibahas nanti). Sehingga metode ini tidak banjak membantu manager dalam memimpin pekerdjaan ketjuali mengenai waktu kira2 kapan masing2 BAGIAN PEKERDJAAN harus dilaksanakan, sehingga segala persiapan jang perlu harus diselenggarakan kapan.

b. *Metode SYMBOL — CHART*

Metode ini biasanja dipakai dikalangan industri untuk menggambarkan urutan proces dari pembuatan suatu djenis barang dimulai sedjak bahan mentah sampai djadi barang.
Didalam metode ini tidak dibahas/digambarkan mengenai waktu jang diperlukan didalam masing2 tahap daripada proces.
Kelemahan dari Metode ini adalah :

1. Tidak berlaku umum, maksudnja masing2 proces tergantung dari proces apa dibuat satu matjam symbol tertentu.

2. Tidak ada arti analistis lain ketjuali menggambarkan urutan proces dari suatu proces pekerdjaan.

III.3. SYMBOL DALAM NETWORK — PLANNING — METHOD

Didalam NETWORK — PLANNING — METHOD dikenal tiga matjam symbol.

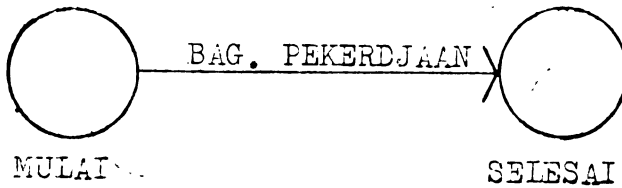
a.

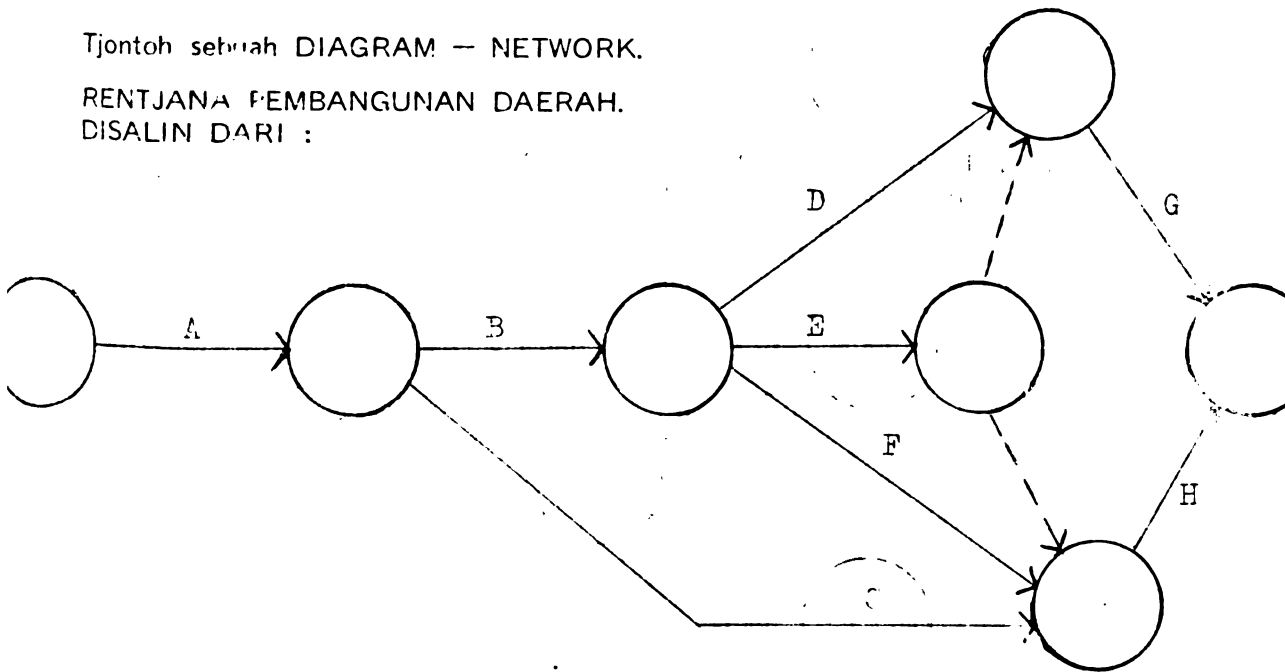
(anak panah) menggambarkan satu BAGIAN PEKERDJAAN atau kadang2 disebut ACTIVITY, JOB, KEGIATAN.
Tjatatan : pandjang anak panah tidak menjatakan apa-apa, (tidak skalatis).

b.

(lingkaran) menggambarkan satu PERISTIWA jang merupakan titik ketergantungan antar BAGIAN PEKERDJAAN, disebut pula sebagai EVENT, MILE STONE.

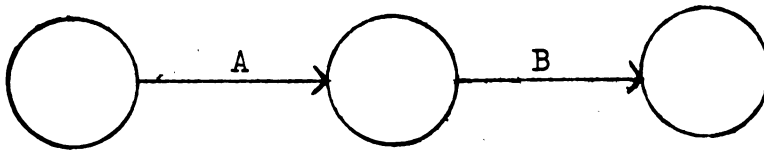
c. ——— ——→ (anak panah putus2) disebut DUMMY, sebagai alat penolong jang menjatakan bahwa antara dua PERISTIWA ada hubungannja.
DUMMY bukanlah BAGIAN PEKERDJAAN.

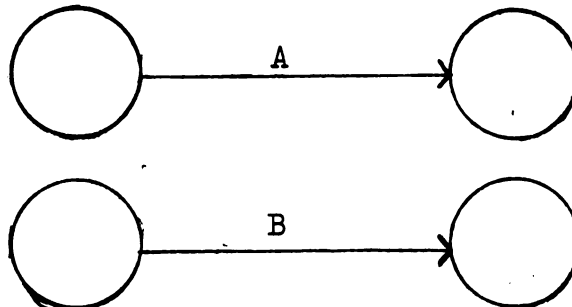
Setiap BAGIAN PEKERDJAAN selalu dibatasi oleh dua PERISTIWA jaitu : PERISTIWA dapat dimulainja BAGIAN PEKERDJAAN dan PERISTIWA selesainja BAGIAN PEKERDJAAN

Tjontoh sebuah DIAGRAM — NETWORK.

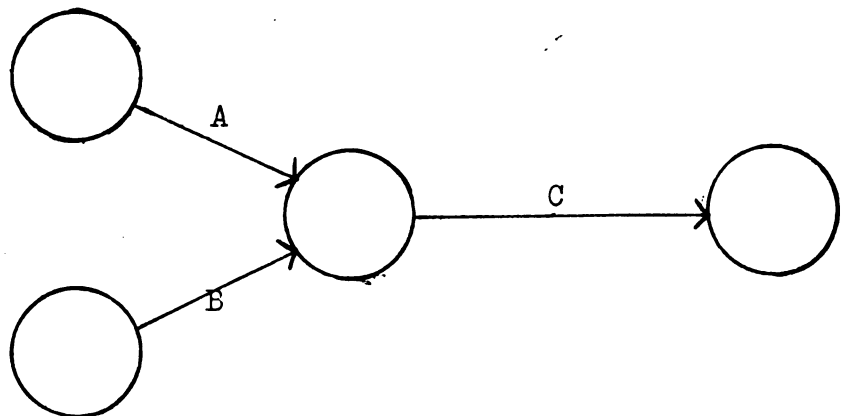
RENTJANA PEMBANGUNAN DAERAH.
DISALIN DARI :

KETERANGAN :

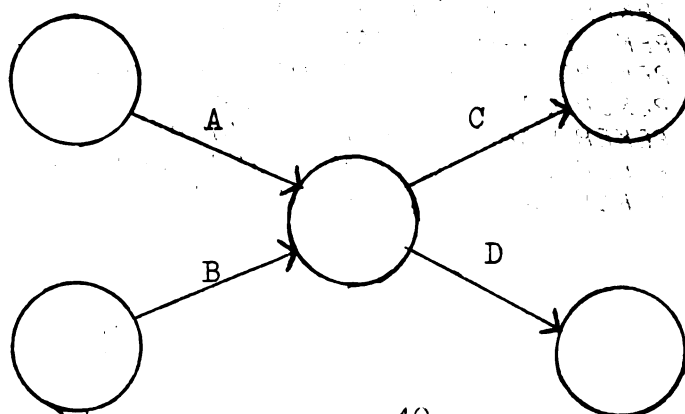
A. BAGIAN PEKERDJAAN MENTJARI PINDJAMAN LUAR NEGERI.
B. BAGIAN PEKERDJAAN MEMBANGUN PABRIK SEMEN.
C. BAGIAN PEKERDJAAN MEMBANGUN PABRIK PUPUK.
D. BAGIAN PEKERDJAAN MEMBANGUN PUSAT HYDRO – LISTRIK.
E. BAGIAN PEKERDJAAN MEMBANGUN DAM.
E. BAGIAN PEKERDJAAN MEMBANGUN IRIGASI.
G. BAGIAN PEKERDJAAN MENGEMBANGKAN INDUSTRI.
H. BAGIAN PEKERDJAAN MENGEMBANGKAN PERTANIAN.

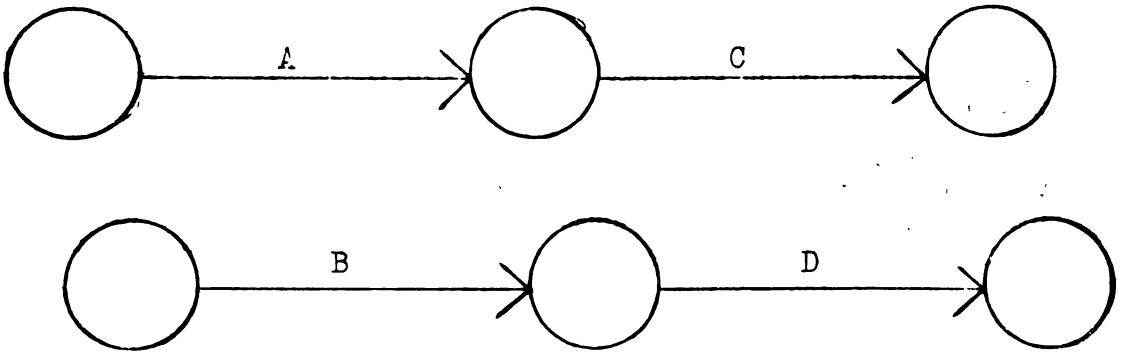
III.4. UNSUR-UNSUR DARI DIAGRAM – NETWORK

a.

Gambar a menjatakan bahwa BAGIAN PEKERDJAAN B baru bisa mulai dilaksanakan kalau BAGIAN PEKERDJAAN A telah selesai dilaksanakan. Hubungan antara A dan B jang demikian ini disebut hubungan SERI.

b.

Gambar b. menjatakan bahwa BAGIAN2 PEKERDJAAN A dan B dapat berlangsung bersama dan tidak ada hubungan sama sekali. Hubungan antara A dan B ini dinamakan hubungan PARALEL.

c.

Gambar c. menjatakan bahwa BAGIAN2 PEKERDJAAN A dan B paralel dan BAGIAN PEKERDJAAN C seri terhadap A dan B. BAGIAN PEKERDJAAN C baru bisa mulai dilaksanakan setelah A dan B selesai dilaksanakan.

d.

Gambar d, menjatakan bahwa BAGIAN2 PEKERDJAAN C dan D baru bisa dimulai dilaksanakan setelah BAGIAN2 PEKERDJAAN A dan B selesai dilaksanakan.

e.

Gambar e menjatakan bahwa BAGIAN PEKERDJAAN C baru dapat mulai dilaksanakan setelah BAGIAN PEKERDJAAN A selesai dilaksanakan, sedang BAGIAN PEKERDJAAN D baru bisa dimulai dilaksanakan apabila BAGIAN2 PEKERDJAAN A dan B selesai dilaksanakan (perhatikan arah DUMMY).
Bandingkan dengan gambar d.
Didalam menggambar DIAGRAM NETWORK jang mendjadi pedoman adalah hubungan LOGIS antar BAGIAN PEKERDJAAN, bukan kebidjaksanaan Pimpinan, bukan kebiasaan, bukan ada/tidak alat dan sebagainja sebaliknja didalam membatja gambar, djuga pedoman itu diperhatikan.
Sebagai tjontoh kita kembali kegambar d : menurut hubungan LOGIS C dan D baru bisa mulai apabila A dan B telah selesai, gambar d tidak berarti sama sekali bahwa BAGIAN2 PEKERDJAAN A dan B *harus* berlangsung bersama-2 dan *harus* berachir ber-sama2, hal ini tergantung banjak hal, apakah alatnja ada untuk melaksanakan A dan B sekaligus dan sebagainja demikian pula C dan D tidak *harus* dimulai dan dilaksanakan ber-sama2.

III.5. SUMBER – SUMBER KEMAMPUAN (RESOURCES)

Didalam melaksanakan PEKERDJAAN atau BAGIAN2 PEKERDJAAN diperlukan adanja SUMBER2 KEMAMPUAN (RESOURCES) baik ORANG, ALAT2, BAHAN2 maupun BIAJA
SUMBER2 KEMAMPUAN ini dapat dibedakan kedalam dua golongan jaitu :

a. ***GOLONGAN BAHAN,*** termasuk UANG jang dipergunakan untuk mendapatkan BAHAN2. Golongan ini bersifat HABIS TERPAKAI dan ABSOLUT, maksudnja tidak tergantung siapa pelaksanaannja, alat apa jang dipakai dan tjaranja melaksanakan dsb ; untuk melaksanakan pekerdjaan jang sama akan mempergunakan BAHAN jang banjaknja kurang-lebih sama.

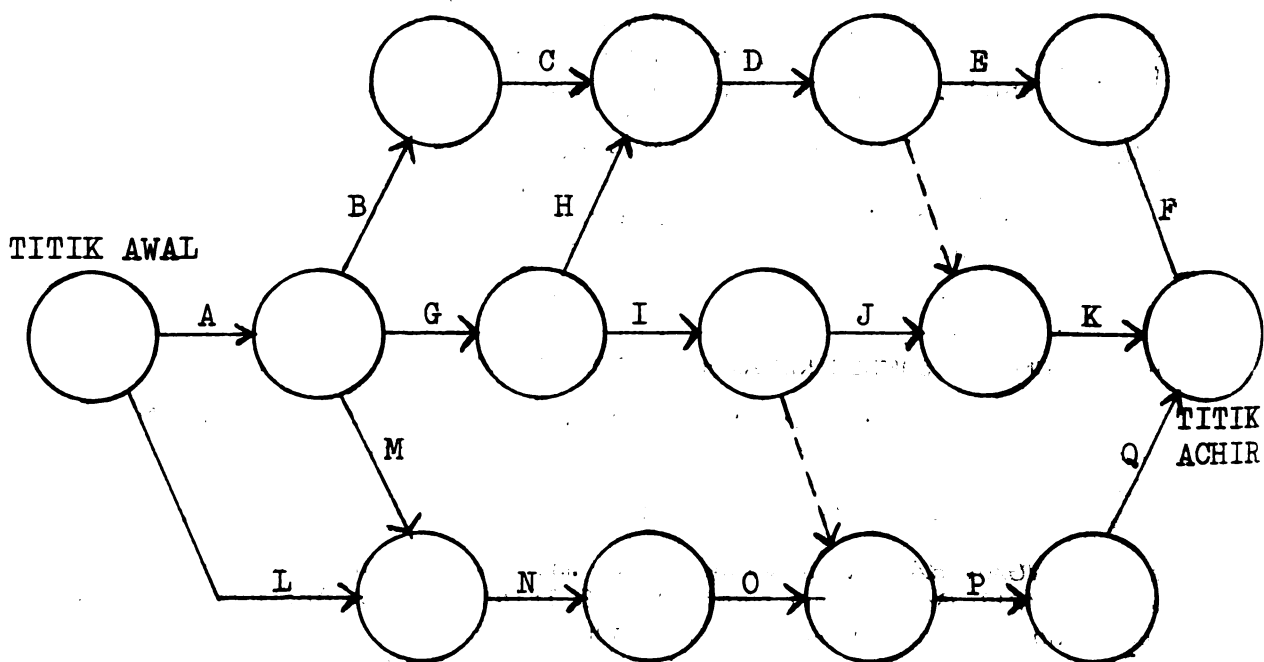
b. ***GOLONGAN ALAT,*** termasuk ORANG.
Golongan ini bersifat TIDAK HABIS TERPAKAI (tentu sadja dengan mengingat pula adanja penjusutan dari alat/depresiasi) dan VARIABLE, maksudnja golongan ini dapat mempengaruhi WAKTU PELAKSANAAN atau setjara matematik dinjatakan dalam rumus : WAKTU X ALAT KONSTANT. Artinja: untuk

pekerdjaan jang sama besarnja, makin banjak djumlah ALAT/ORANG makin sedikit WAKTU nja, sebaliknja makin sedikit djumlah ALAT/ORANG akan makin lama WAKTU pelaksanaannja.
Rumus diatas berlaku sampai SAAT - DJENUH nja, maksudnja pada suatu saat tertentu imbangan antara ALAT dan WAKTU akan mentjapai titik optimalnja.

WAKTU tidak mungkin ditekan lebih ketjil walaupun ALAT nja ditambah djumlahnja, hal ini biasanja disebabkan oleh terbatasnja RUANG (work-space).

Didalam analisa2 selandjutnja pembahasan akan mempergunakan hanja WAKTU sadja sebagai unit ukuran BAGIAN2 PEKERDJAAN, dengan pengertian bahwa didalam kita menentukan WAKTU pelaksanaan suatu BAGIAN PEKERDJAAN sudah terkandung unsur ALAT, mengingat rumus tersebut diatas.

III.6. ANALISA2 NETWORK – PLANNING – METHOD

Untuk dapat membahas mengenai analisa2 jang dapat dilakukan terhadap suatu NETWORK — DIAGRAM dari suatu PEKERDJAAN, disini kami berikan sebuah tjontoh NETWORK — DIAGRAM dari suatu MODEL PEKERDJAAN fiktip. Suatu PEKERDJAAN terdiri dari 17 BAGIAN — PEKERDJAAN jang hubungan KETERGANTUNGAN nja digambar didalam NETWORK — DIAGRAM gambar 3.

gambar 3.

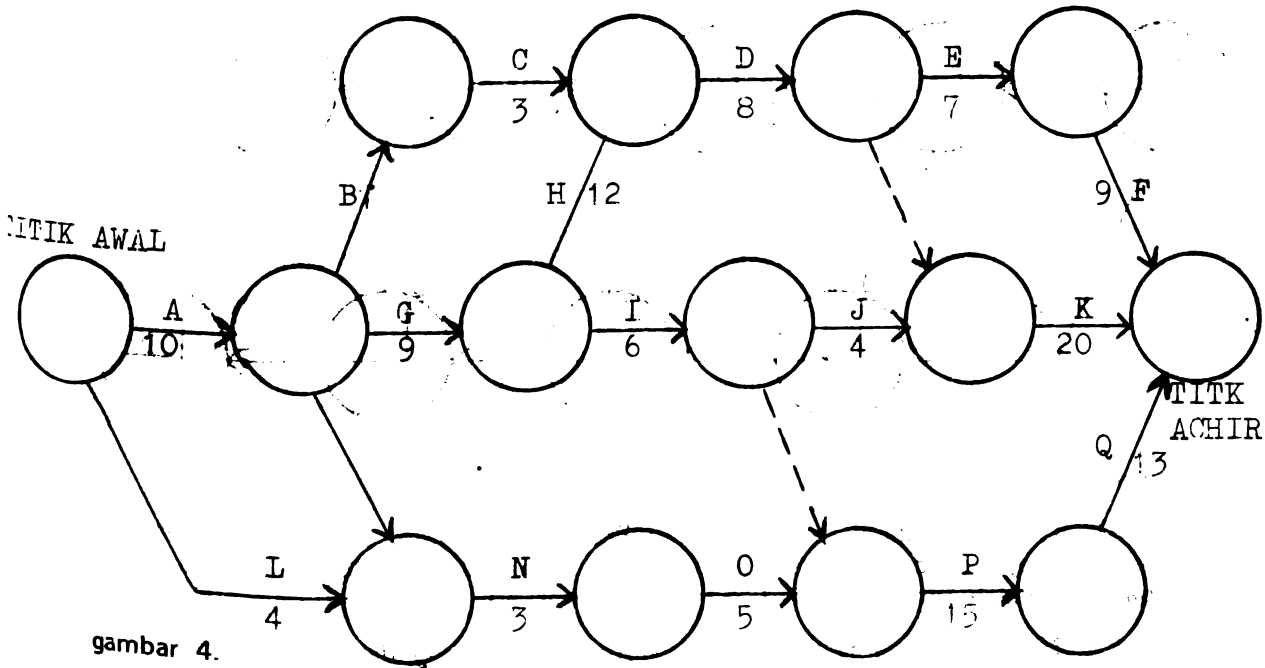
Masing2 BAGIAN — PEKERDJAAN sesuai dengan besarnja volume pekerdjaan dan banjaknja ALAT/ORANG jang direntjanakan akan dipakai untuk melaksanakan BAGIAN PEKERDJAAN masing2, dapat dihitung WAKTU jang diperlukan untuk melaksanakan masing2 BAGIAN — PEKERDJAAN tersebut. Dalam

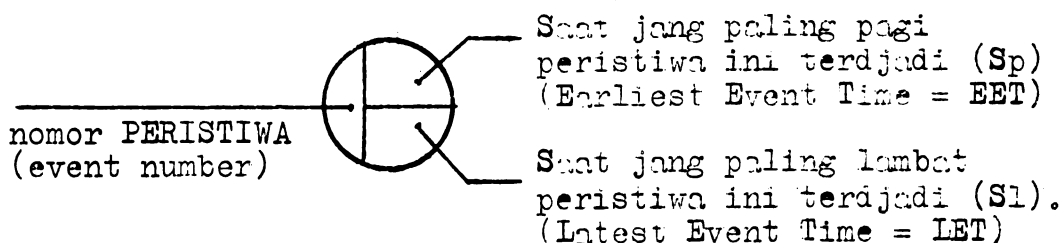
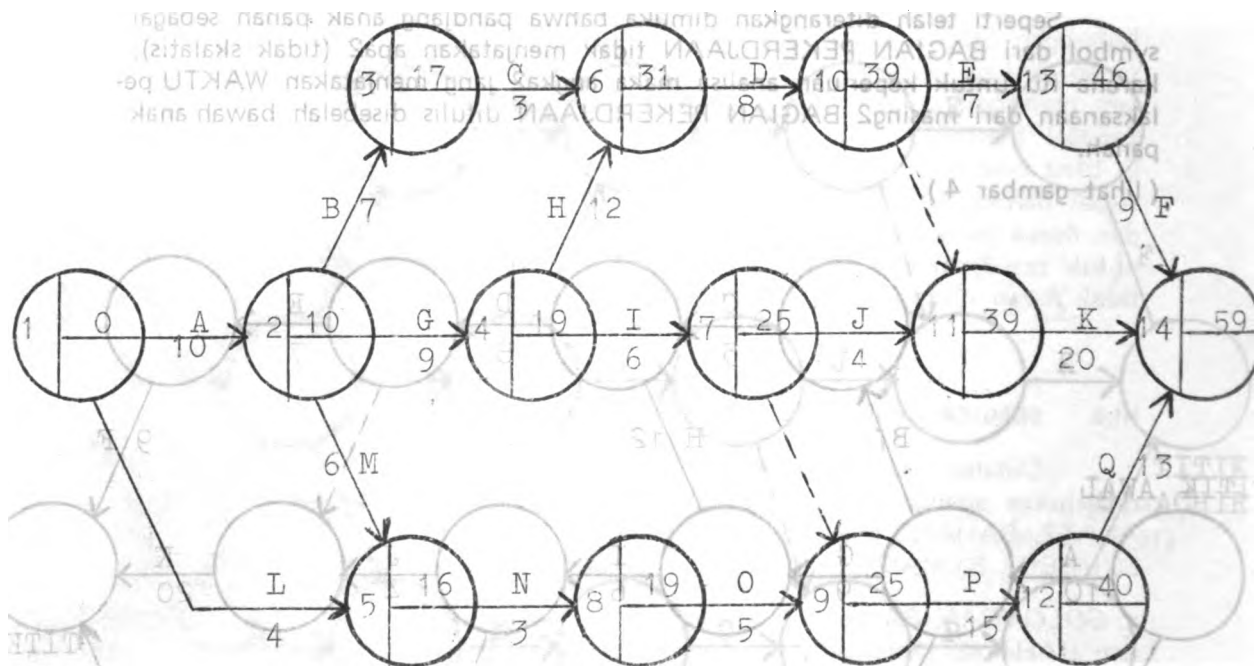
hubungan ini perlu diketahui bahwa menghitung WAKTU jang diperlukan untuk melaksanakan setiap BAGIAN — PEKERDJAAN dilakukan per INDIVIDU setiap BAGIAN PEKERDJAAN.

Sebagai tjontoh dimisalkan bahwa untuk masing2 BAGIAN — PEKERDJAAN diperlukan WAKTU pelaksanaan sebagai berikut :

BAGIAN — PEKERDJAAN	A	10 hari.
—"—	B	7. hari.
—"—	C	3 hari.
—"—	D	8 hari.
—"—	E	7 hari.
—"—	F	9 hari.
—"—	G	9 hari.
—"—	H	12 hari.
—"—	I	6 hari.
—"—	J	4 hari.
—"—	K	20 hari.
—"—	L	4 hari.
—"—	M	6 hari.
—"—	N	3 hari
—"—	O	5 hari.
—"—	P	15 hari.
—"—	Q	13 hari.

Seperti telah diterangkan dimuka bahwa pandjang anak panah sebagai symbol dari BAGIAN PEKERDJAAN tidak menjatakan apa2 (tidak skalatis), karena itu untuk keperluan analisa maka angka2 jang menjatakan WAKTU pelaksanaan dari masing2 BAGIAN PEKERDJAAN ditulis disebelah bawah anak panah.

(lihat gambar 4).

gambar 4.

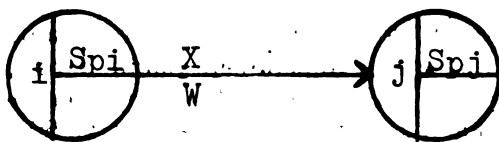
Analisa jang per-tama2 kita lakukan adalah mendjawab pertanjaan, berapa lama waktu jang diperlukan untuk menjelesaikan seluruh PEKERDJAAN tersebut diatas.
Sebelumnja ingin diuraikan sedikit mengenai lingkaran jang menjatakan PERISTIWA.

Lingkaran PERISTIWA kita bagi mendjadi 3 bagian (seperti gambar). Bagian depan diisi dengan nomor PERISTIWA (nomor urut), bagian atas diisi dengan harga Sp. jang menjatakan kapan (hari keberapa) PERISTIWA itu *paling pagi* baru akan terdjadi, sedang bagian bawah diisi dengan harga Sl. jang menjatakan kapan (hari keberapa) PERISTIWA itu *paling lambat* harus terdjadi.

gambar 5.

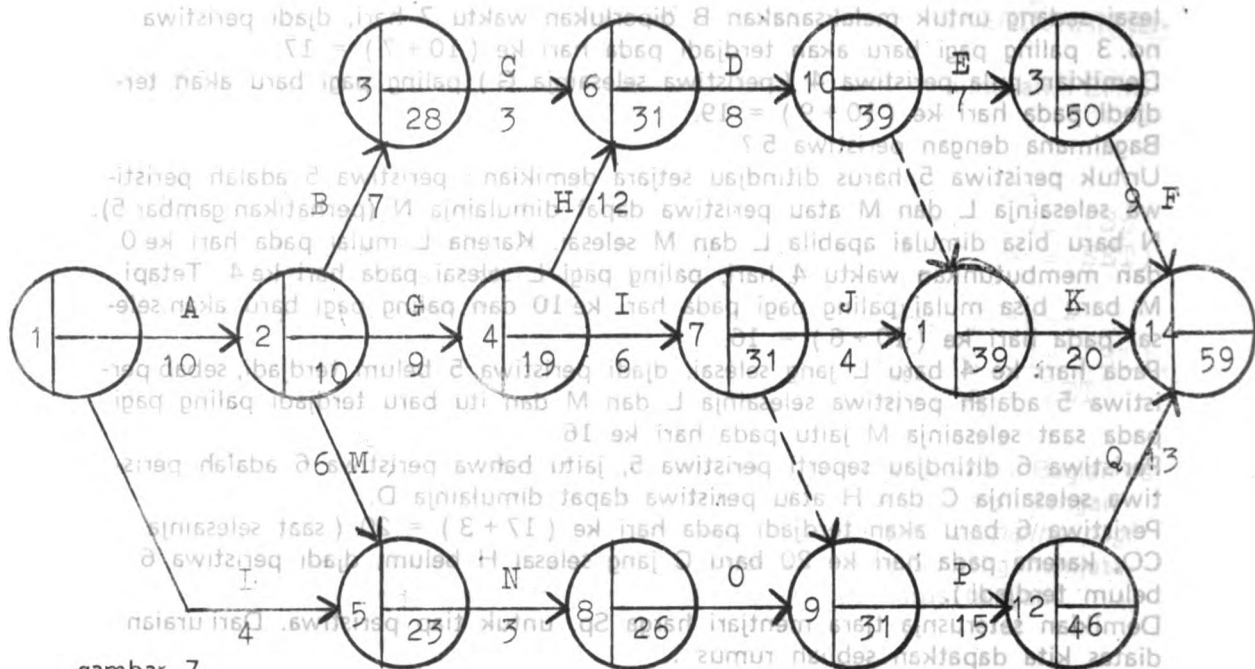
Kembali pada pertanjaan kapan PEKERDJAAN ini paling tjepat akan selesai, didjawab dengan menghitung harga Sp. untuk tiap PERISTIWA dan tjaranja adalah sebagai berikut : (lihat gambar 5).

Mula2 diisi harga Sp. titik awal (peristiwa no. 1) dengan 0, kemudian ditindjau A, untuk menjelesaikan A diperlukan waktu 10 hari, djadi peristiwa

no. 2 paling tjepat baru akan terdjadi pada hari ke - 10. Ditindjau B, B paling pagi baru bisa mulai pada hari ke - 10 karena B baru bisa mulai apabila A selesai sedang untuk melaksanakan B diperlukan waktu 7 hari, djadi peristiwa no. 3 paling pagi baru akan terdjadi pada hari ke (10 + 7) = 17.
Demikian pula peristiwa 4 (peristiwa selesainja G) paling pagi baru akan terdjadi pada hari ke (10 + 9) = 19.
Bagaimana dengan peristiwa 5 ?
Untuk peristiwa 5 harus ditindjau setjara demikian : peristiwa 5 adalah peristiwa selesainja L dan M atau peristiwa dapat dimulainja N (perhatikan gambar 5). N baru bisa dimulai apabila L dan M selesai. Karena L mulai pada hari ke 0 dan membutuhkan waktu 4 hari, paling pagi L selesai pada hari ke 4. Tetapi M baru bisa mulai paling pagi pada hari ke 10 dan paling pagi baru akan selesai pada hari ke (10 + 6) = 16.
Pada hari ke 4 baru L jang selesai, djadi peristiwa 5 belum terdjadi, sebab peristiwa 5 adalah peristiwa selesainja L dan M dan itu baru terdjadi paling pagi pada saat selesainja M jaitu pada hari ke 16.
Peristiwa 6 ditindjau seperti peristiwa 5, jaitu bahwa peristiwa 6 adalah peristiwa selesainja C dan H atau peristiwa dapat dimulainja D.
Peristiwa 6 baru akan terdjadi pada hari ke (17 + 3) = 20 (saat selesainja CO, karena pada hari ke 20 baru C jang selesai H belum, djadi peristiwa 6 belum terdjadi).
Demikian seterusnja tjara mentjari harga Sp. untuk tiap peristiwa. Dari uraian diatas kita dapatkan sebuah rumus :

$$\underline{Spj = Spi + W} \quad \text{(lihat gambar 6)}$$

Tjatatan : diambil harga jang terbesar bila lebih dari sebuah anak panah masuk pada peristiwa no. j.

gambar 6

Dari perhitungan selandjutnja akan kita peroleh harga Sp. titik achir adalah 59, artinja seluruh PEKERDJAAN baru akan selesai paling pagi pada hari ke - 59.

gambar 7

Harga2 Sl. dihitung dimulai dari titik achir, mula2 Sl. titik achir (sl 14) diisi harga sama dengan Sp 14 jaitu 59, artinja bahwa waktu pelaksanaan PEKERDJAAN paling tjepat jaitu 59 hari dianggap sebagai waktu paling lambat PEKERDJAAN harus selesai. Seperti djuga pada waktu menghitung Sp masing2 peristiwa, didalam menghitung masing2 Sl setiap peristiwa selalu ditindjau setiap BAGIAN PEKERDJAAN 9(perhatikan gambar 7).

Kita mulai dengan F, karena F paling lambat harus selesai pada hari ke 59 sedang untuk melaksanakan F diperlukan waktu 9 hari, djadi paling lambat F harus mulai pada hari ke (59 — 9) = 50, artinja peristiwa mulainja F (peristiwa no. 13) paling lambat harus terdjadi pada hari ke 50. K memerlukan waktu 20, paling lambat harus selesai pada hari ke 59, djadi K paling lambat harus mulai pada hari ke (59 — 20) = 39, artinja peristiwa 12 paling lambat harus terdjadi pada hari ke 39.

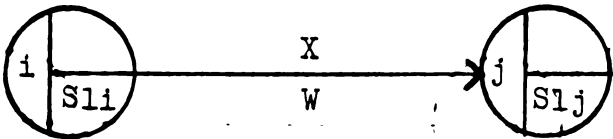
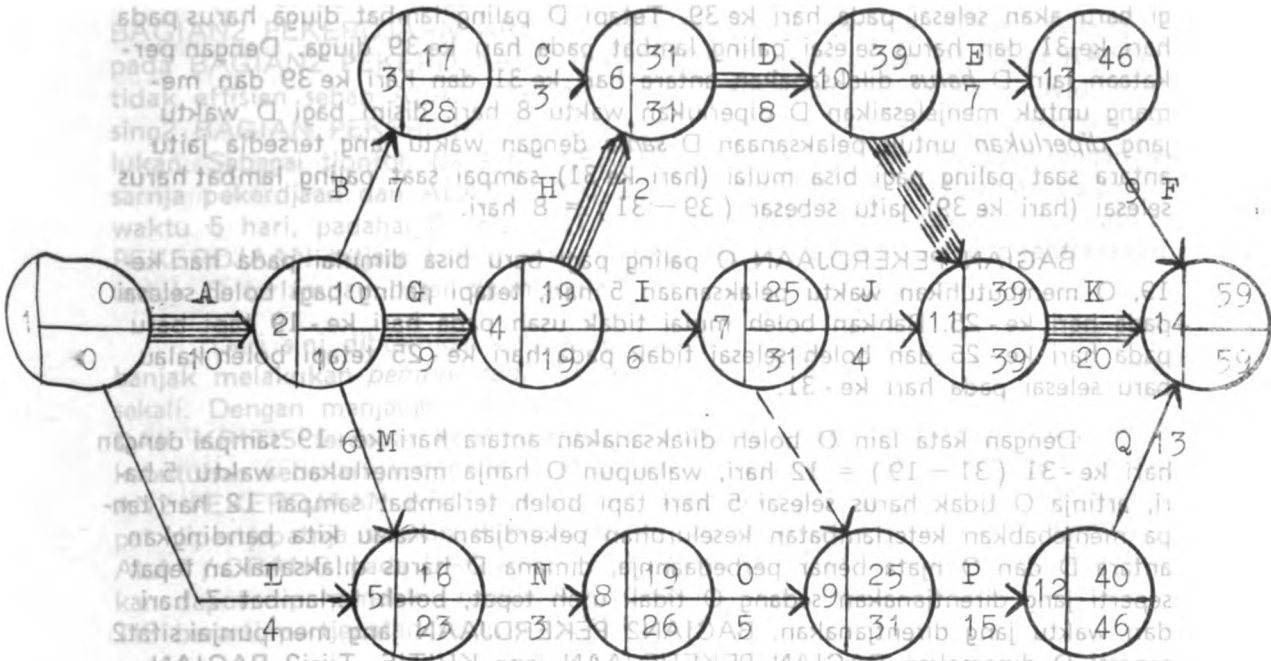
Q membutuhkan waktu 13, paling lambat harus selesai pada hari ke 59, djadi Q harus mulai paling lambat pada hari ke (59 — 13) = 46.
Bagaimana dengan peristiwa no. 10 ?
Untuk menghitung harga Sl peristiwa 10 harus ditindjau hubungan antara D, E dan K.

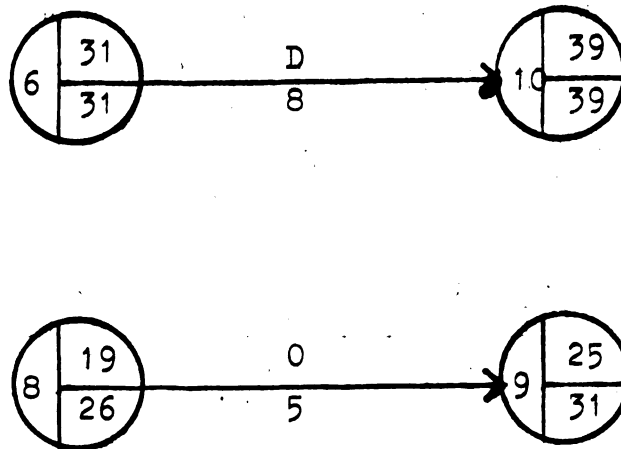
Agar pekerdjaan selesai pada hari ke 59, K harus mulai paling lambat pada hari ke 39. Dilihat hari E, karena E paling lambat harus selesai pada hari ke 50 sedang E memerlukan waktu sebesar 7 hari, E paling lambat harus mulai pada hari ke (50 — 7) = 43.

Kalau harga 43 kita masukkan sebagai harga Sl peristiwa 10, maka K akan terlambat mulainja sebab K paling lambat harus sudah mulai pada hari ke 39, artinja D paling lambat harus selesai pada hari ke 39. Djadi jang diambil disini adalah Sl = 39.
Demikian seterusnja dengan tjara diatas akan kita peroleh harga2 Sl dari setiap peristiwa.

Dari uraian diatas kita dapatkan rumus untuk menghitung harga Sl.

$$\underline{Sli = Slj - W} \qquad \text{(lihat gambar 8)}$$

Tjatatan : diambil harga jang terketjil, bila lebih dari sebuah anak panah berpangkal pada peristiwa no. j.

gambar 8

gambar 9

Dengan tjara2 jang diterangkan dimuka kita akan memperoleh harga2 Sp. dan Sl. dari setiap peristiwa, atau kita tahu kapan paling pagi baru akan terdjadi dari setiap peristiwa dan kapan paling lambat harus terdjadi setiap peristiwa itu (lihat gambar 9).
Apa gunanja kita mengetahui hal itu ?
Mari kita analisa lebih landjut dengan mempeladjari beberapa BAGIAN PEKERDJAAN.
Kita peladjari BAGIAN2 PEKERDJAAN D dan O (lihat gambar 10).

gambar 10

BAGIAN PEKERDJAAN D paling pagi baru bisa dimulai pada hari ke 31, karena untuk melaksanakan D diperlukan waktu 8 hari maka D paling pagi baru akan selesai pada hari ke 39. Tetapi D paling lambat djuga harus pada hari ke 31 dan harus selesai paling lambat pada hari ke 39 djuga. Dengan perkataan lain D *harus* dilaksanakan antara hari ke 31 dan hari ke 39 dan memang untuk menjelesaikan D diperlukan waktu 8 hari, disini bagi D waktu jang *diperlukan* untuk pelaksanaan D *sama* dengan waktu jang tersedia jaitu antara saat paling pagi bisa mulai (hari ke 31) sampai saat paling lambat harus selesai (hari ke 39) jaitu sebesar (39 — 31) = 8 hari.

BAGIAN PEKERDJAAN O paling pagi baru bisa dimulai pada hari ke-19, O membutuhkan waktu pelaksanaan 5 hari, tetapi paling pagi boleh selesai pada hari ke - 25. Bahkan boleh mulai tidak usah pada hari ke - 19 tapi baru pada hari ke - 26 dan boleh selesai tidak pada hari ke - 25 tetapi boleh kalau baru selesai pada hari ke - 31.

Dengan kata lain O boleh dilaksanakan antara hari ke - 19 sampai dengan hari ke - 31 (31 — 19) = 12 hari, walaupun O hanja memerlukan waktu 5 hari, artinja O tidak harus selesai 5 hari tapi boleh terlambat sampai 12 hari tanpa menjebabkan keterlambatan keseluruhan pekerdjaan. Kalau kita bandingkan antara D dan O njata benar perbedaannja, dimana D harus dilaksanakan tepat seperti jang direntjanakan sedang O tidak usah tepat, boleh terlambat 7 hari dari waktu jang direntjanakan. BAGIAN2 PEKERDJAAN jang mempunjai sifat2 seperti D dinamakan BAGIAN PEKERDJAAN jang KRITIS. Tjiri2 BAGIAN PEKERDJAAN KRITIS adalah sebagai berikut :

- * Spi = Sli
- * spj = Slj
- * Slj = Spi = W

Ternjata BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS ini membentuk suatu LINTASAN jang berdjalan sedjak titik awal sampai titik achir PEKERDJAAN. LINTASAN melalui BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS dari titik awal sampai titik achir tersebut dinamakan LINTASAN KRITIS, sehingga dari pengertian ini ada pihak jang menamakan metode ini dengan nama METODE LINTASAN KRITIS (C CAL PATH METHOD = C.P.M.)

Dalam hal tjontoh kita dimuka maka LINTASAN KRITIS melalui BAGIAN2 PEKERDJAAN A — G — H — D — dummy — K (biasanja LINTASAN

KRITIS digambarkan dengan garis tebal atau berwarna merah).

Kalau kita hitung akan ternjata bahwa LINTASAN KRITIS adalah LINTASAN jang TERPANDJANG waktu pelaksanaannja. Maksudnja waktu jang diperlukan untuk melaksanakan seluruh PEKERDJAAN tidak lain adalah DJUMLAH WAKTU2 pelaksanaan dari BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS. Pada setiap PEKERDJAAN akan terdapat satu atau lebih LINTASAN — KRITIS.

Dari uraian diatas djelas bahwa tepat atau tertunda atau dapat dipertjepat selesainja seluruh PEKERDJAAN sebagian besar ditentukan atau dipengaruhi oleh LINTASAN — KRITIS (BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS), sedang BAGIAN2 PEKERDJAAN jang TIDAK KRITIS boleh dikatakan tidak ikut menentukan, bahkan tidak berpengaruh sama sekali sedjauh tidak melampaui saat paling lambatnja (SI).

Menurut pengalaman para ahli ternjata bahwa djumlah BAGIAN PEKERDJAAN KRITIS hanja meliputi 20% rata2 daripada BAGIAN2 PEKERDJAAN dari suatu PEKERDJAAN.

Dilihat dari segi pemakaian ALAT / ORANG, djelas bahwa hanja pada BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS sadja jang penggunaannja effisien, sedang pada BAGIAN2 PEKERDJAAN TIDAK KRITIS penggunaan ALAT / ORANG tidak effisien sebab ALAT / ORANG jang diperhitungkan (setjara individu masing2 BAGIAN PEKERDJAAN) terlampau besar daripada jang sebenarnja diperlukan. Sebagai tjontoh BAGIAN PEKERDJAAN O, berdasarkan perhitungan besarnja pekerdjaan dan ALAT / ORANG jang ada O dapat diselesaikan dalam waktu 5 hari, padahal O selesai 12 hari tidak akan menjebabkan terlambatnja PEKERDJAAN setjara keseluruhan. Artinja ALAT / ORANG jang direntjanakan untuk O terlampau besar djumlahnja.

Dari sini dibuktikan bahwa sebenarnja selama ini kita bekerdja dengan banjak melakukan *pemborosan2 (karena tidak effisien)* tanpa kita sadari sama sekali. Dengan menjadari bahwa sebenarnja pada BAGIAN2 PEKERDJAAN TIDAK KRITIS terdapat kelebihan ALAT / ORANG dan mengurangi sesuai dengan kebutuhan sebenarnja dimana kelebihan ini kemudian ditambahkan pada BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS (jang sesuai), maka sebagai akibatnja adalah dapat dipertjepatnja seluruh PEKERDJAAN. Sebab dengan ditambahnja djumlah ALAT / ORANG pada BAGIAN2 PEKERDJAAN KRITIS, waktu jang diperlukan dapat diperpendek (rumus A X W = K) dan perpendekan LINTASAN KRITIS berarti pertjepatan seluruh PEKERDJAAN.

Dilihat dari segi PENGAWASAN PIMPINAN terhadap penjelenggaraan PEKERDJAAN, metode ini memberi petundjuk2 kepada PIMPINAN, BAGIAN2 PEKERDJAAN mana sadja jang harus diawasi setjara ketat dan mana jang sekedarnja sadja.

Dalam hubungan ini patut diutarakan bahwa KRITIS tidak ada hubungngannja dengan SULIT, maksudnja belum tentu BAGIAN PEKERDJAAN jang SULIT lah jang menentukan suatu PEKERDJAAN. SULIT adalah masalah TEKNIS sedang KRITIS adalah masalah MANAGERIAL.

Disamping itu dengan metode ini PIMPINAN mengenal setjara visuil — diagramatis hubungan koordinatif jang ada antar pelbagai BAGIAN PEKERDJAAN jang dia pimpin dalam keseluruhan PEKERDJAAN, sehingga kebidjaksanaan-kebidjaksanaan jang diambil dapat benar2 diarahkan pada pentjapaian TARGETnja.

Sebagai tjontoh kita ambil misalnja pada suatu taraf pelaksanaan PEKERDJAAN, katakan taraf pelaksanaan C, H, I dan O (paralel), pada waktu itu tidak tjukup tersedia dana untuk pelaksanaan seluruh BAGIAN PEKERDJAAN tersebut, Kepada siapa dana jang ada harus diberikan sebag dan mana jang dapat ditunda dananja ?

Dalam menghadapi masalah ini dengan mudah dapat diketahui dari analisa jang telah dibitjarakan, BAGIAN — PEKERDJAAN KRITIS tidak bisa ditunda sebab akan mengakibatkan tertundanja seluruh PEKERDJAAN, sedang BAGIAN PEKERDJAAN NON KRITIS mana jang bisa ditunda sama sekali dan berapa lama penundaan maximum bisa dilakukan semua ini dapat dihitung dari selisih *waktu jang tersedia* (Sij — Spi) dengan waktu jang diperlukan untuk pelaksanaannja (W).

Didalam menghadapi DEVIASI2 dari setiap BAGIAN PEKERDJAAN pun dapat dengan mudah dikenal pengaruhnja terhadap pentjapaian TARGET PEKERDJAAN. Kalau DEVIASI terdjadi pada BAGIAN PEKERDJAAN NON KRITIS, maka selama DEVIASI tersebut tidak melampaui saat paling lambatnja selama itu tidak akan ada pengaruhnja terhadap keseluruhan PEKERDJAAN. Tetapi DEVIASI jang terdjadi pada BAGIAN PEKERDJAAN KRITIS perlu mendapat perhatian, sebab kalau tidak dilakukan tindakan apa2 akan mengakibatkan terdjadinja DEVIASI pada achir PEKERDJAAN.

Kalau terdjadi demikian maka harus diambil tindakan *hanja* terhadap BAGIAN PEKERDJAAN KRITIS dalam LINTASAN *berikutnja,* sedang BAGIAN PEKERDJAAN jang lain jang tidak terdapat dalam satu LINTASAN tidak perlu diambil tindakan apa2.

Dari uraian diatas dapat kita ambil suatu kesimpulan bahwa apabila terdjadi suatu DEVIASI dari satu BAGIAN PEKERDJAAN maka jang menderita akibatnja *hanja* BAGIAN2 PEKERDJAAN *berikutnja* jang terletak dalam LINTASAN jang *sama.*

Kesimpulan lain dapat diambil ialah bahwa : apapun jang terdjadi didalam penjelenggaraan suatu PEKERDJAAN *tidak akan* merubah gambar DIAGRAM NETWORK, sedang jang berubah hanjalah *angka2* jang terdapat didalamnja.

IV. NETWORK – PLANNING METHOD DALAM ADMINISTRASI

IV.1. Setelah dibahas dimuka pokok2 pengertian mengenai NETWORK — PLANNING — METHOD, marilah kita bahas lebih landjut pengetrapan PRINSIP2 NETWORK — PLANNING — METHOD didalam PEMBANGUNAN ADMINISTRASI.

ADMINISTRASI menjangkut bidang jang amat luas. Agak sulit kiranja membahas setjara keseluruhan dengan mengkaitkan PRINSIP2 NETWORK PLANNING didalam pelbagai aspeknja

Oleh karena itu disini hanja ingin dibahas salah satu aspek dari ADMINISTRASI jang sangat kena bila kita hubungkan dengan PRINSIP2 NETWORK PLANNING. Aspek jang kami maksud adalah PROSEDURE, jang menurut kami merupakan salah satu factor penentu dalam hal KELINTJAHAN dari ADMI-

NISTRASI, atau dengan kata lain ingin membahas ADMINISTRASI dilihat dari segi DINAMIKA nja.

Kita merasakan bersama dewasa ini betapa tidak seiramanja ADMINISTRASI Negara kita ini dengan derap PEMBANGUNAN jang sedang kita laksanakan, bahkan dapat dikatakan merupakan hambatan jang kadang2 sangat mengganggu PEMBANGUNAN itu sendiri. Hal ini bertentangan dengan tjita2 ACCELERASI PEMBANGUNAN jang kita inginkan itu.

Sebagai akibat daripada tidak seiramanja ADMINISTRASI dan PEMBANGUNAN dimana Pemerintah untuk tahap sekarang masih berperan dominant didalam PEMBANGUNAN, maka Pemerintah sebagai pelaku utama dalam PEMBANGUNAN sering menghadapi keadaan2 jang kontradiktip antara RENTJANA PEMBANGUNAN jang telah ditetapkan oleh PEMERINTAH dengan PERATURAN2/PROSEDURE jang djuga ditetapkan oleh PEMERINTAH sendiri.

PROSEDURE tidak lain adalah peraturan2 tertulis maupun tidak tertulis jang mengatur PROSES penjelenggaraan ADMINISTRASI.

ADMINISTRASI dilihat dari segi DINAMIKA tidak lain adalah PROSES2, diatur maupun tidak diatur. Agar supaja PROSES itu berdjalan setjara tetap dan teratur. maka dibuatlah peraturan2 tertulis maupun tidak tertulis dan djadilah ia PROSEDURE.

Didalam setiap PROSES selalu ada URUTAN (Sequence) jang melibatkan beberapa pihak jang berupa badan2, unit2 maupun orang/orang2 jang ikut didalam PROSES tersebut.

Didalam menganalisa persoalan PROSEDURE ini terdapat dua hal jang akan dibahas setjara terpisah jaitu : PROSEDURE nja sendiri dan BADAN2/ORANG/ORANG2 jang mendjalankan atau terlibat didalam PROSEDURE itu.

IV.2. PROSEDURE

Seperti disebutkan diatas PROSEDURE tidak lain adalah peraturan2 tertulis ataupun tidak tertulis jang mengatur PROSES agar PROSES berdjalan dengan tetap.

PROSES tidak lain adalah URUTAN kedjadian2/tindakan2 jang berupa penjelenggaraan dari PROSES tersebut.

Setiap langkah daripada penjelenggaraan tindakan2 dari suatu PROSES memerlukan sedjumlah WAKTU tertentu, sehingga untuk seluruh PROSES diperlukan pula sedjumlah WAKTU jang besarnja ditentukan oleh berapa lama masing2 tindakan dari PROSES itu dilaksanakan dan bagaimana URUTAN daripada tindakan2 itu didalam keseluruhan PROSES.

Karena PROSEDURE itu biasanja dibuat dan tidak terdjadi dengan sendirinja jaitu jang berupa peraturan2 pelaksanaan PROSES seperti telah disebut diatas, maka pembuatan/penjusunan PROSEDURE ataupun peraturan pelaksanaan PROSES harus memperhatikan apakah URUTAN dari PROSEDURE itu LOGIS dan berapa WAKTU jang diperlukan untuk melaksanakan seluruh PROSES.

Kalau suatu PROSEDURE tidak LOGIS URUTAN PROSES nja maka ada dua kemungkinan, PROSEDURE itu akan *tidak djalan* dus matjet atau ter-

paksa dilanggar oleh pelaksana2-nja bahkan sering didjumpai keadaan bahwa " Kita dipaksa untuk menipu sekedar untuk memenuhi PROSEDURE ". Sedang WAKTU pelaksanaan PROSEDURE mempengaruhi kelintjahan ADMINISTRASI, WAKTU jang tjepat membuat lintjahnja ADMINISTRASI seperti jang dituntut oleh PEMBANGUNAN, sedang WAKTU pelaksanaan PROSEDURE jang lama akan membuat ADMINISTRASI mendjadi lamban. Kelambanan ADMINISTRASI akan mengakibatkan kelambanan PEMBANGUNAN jang kadang2 menjebabkan pembiajaan jang lebih mahal. Seperti diketahui bahwa didalam pelaksanaan PEMBANGUNAN dikenal apa jang disebut THE MOST ECONOMIC EXECUTION TIME. Disamping itu didalam pelaksanaan PEMBANGUNAN ada batasan (constrain) jang tidak bisa di-tawar2 dan sangat mengikat jaitu WAKTU, bahwa satu tahun itu hanja 365 hari, bahwa satu kwartal itu hanja 90 hari, bahwa satu bulan itu hanja 30 hari dan bahwa 1 hari itu hanja 24 djam belum lagi bahwa antara bulan2 September sampai Februari itu musim hudjan dan hanja bulan2 Februari sampai September adalah musim kemarau dsb. Didalam hubungan ini maka ADMINISTRASI tidak begitu terikat atau terpengaruh bahkan tidak dirasakan adanja.

Didalam memperhitungkan WAKTU perlu pula diperhatikan prasarana KOMUNIKASI negara kita, baik KOMUNIKASI physik (perhubungan, telekomunikasi dsb.) maupun KOMUNIKASI non physik jaitu hubungan antar INSTANSI2/BADAN2/ORANG2 jang masih harus setjara simultan ditingkatkan bersama2 dengan ADMINISTRASI itu sendiri.

IV.3. PELAKSANA PROSEDURE

Pada hakekatnja setiap BADAN/INSTANSI/ORANG dari semua eselon adalah setjara sendiri2 maupun setjara kelompok merupakan PELAKSANA PROSEDURE. Artinja setiap BADAN/INSTANSI/ORANG masing2 adalah satu matarantai dari rangkaian PROSES pelaksana PROSEDURE.

Menjadari hal ini maka tidak bisa lain apabila kita ingin suatu ADMINISTRASI jang lintjah, tjepat dan effisien, para pelaksana ini harus didorong kearah suasana bekerdja jang tjepat dan effisien pula. Sebab setiap penundaan dari satu mata-rantai akibatnja adalah penundaan dari seluruh PROSES, apalagi penundaan terdjadi pada beberapa mata-rantai dari suatu PROSES. Ini bisa ditjapai dengan adanja pembagian TUGAS dan WEWENANG jang djelas dan tegas dan tidak saling OVERLAP disamping tentu sadja perbaikan2 lain jang menjangkut kesedjahteraan dll. termasuk penanaman kesadaran akan arti WAKTU didalam pelaksanaan tugas2-nja.

V. PENUTUP

Demikian beberapa tjatatan mengenai ADMINISTRASI dilihat dari segi pandangan NETWORK — PLANNING — METHOD, dengan harapan agar sumbangan penulis jang sedikit ini ada manfaatnja sebagai bahan didalam usaha2 PEMBANGUNAN ADMINISTRASI dinegara kita.

MANAGEMENT SCIENCE : ARTI, BEBERAPA KOMPONEN DAN APPLIKASINJA

Oleh : Sondang P. Siagian

Definisi " management science " jang diberikan dalam karya tulis ini adalah sekedar " working definition " oleh karena tidak mungkin untuk memberikan suatu definisi jang dapat diterima oleh semua orang.

Dengan " management science " dimaksudkan " penggunaan dari pada quantitative approach terhadap berbagai aspek pelaksanaan rangkaian kegiatan2 tertentu untuk mentjapai tudjuan jang telah ditentukan sebelumnja ".

Enam komponen management science jang dibahas dalam prasaran ini adalah :

1. Mathematical approach,
2. Statistical methods and techniques,
3. Critical Path Analysis,
4. Value analysis (Value Engineering),
5. Komputer,
6. Management Information System,

jang kesemuanja diarahkan kepada pentjapaian tudjuan dengan effisien dan ekonomis.

Definisi dan komponen management science jang telah dikemukakan diatas menundjukkan bahwa ilmu management dewasa ini telah sangat dipengaruhi oleh ilmu2 eksakta. Pengaruh daripada ilmu2 eksakta terhadap ilmu2 sosial — chususnja terhadap ilmu management sesungguhnja bukanlah merupakan hal baru.

Djika kita menjelidiki perkembangan ilmu management sedjak timbulnja " scientific management " jang telah dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor di Amerika Serikat dengan " Time and Motion Study " nja, akan terlihat bahwa pada permulaan, konsep2 " engineering " lah jang memegang peranan jang penting dalam " melahirkan " scientific management, karena Taylor sendiri memang adalah seorang sardjana tehnik.

Akan tetapi dalam perkembangan selandjutnja, pengaruh dari konsep2 engineering agak terpendam, oleh karena timbulnja " efficiency movement " jang lebih menitik beratkan pada cost analysis, berbagai " schools of thought " seperti " behavioral school of thought ", " legalistic school of thought ", dan sebagainja.

Sedjak tahun 1960-an pengaruh matematika terasa lagi dalam management. Timbulnja pengaruh matematika itu sering dikaitkan dengan perkembang-

an pesat dari ilmu dan teknologi seperti dengan diketemukannja komputer. Dengan komputer para manager lebih sadar tentang pentingnja quantifiable data dalam managerial actions terutama dalam proses decision making.

Suatu hal jang djelas dewasa ini ialah bahwa ilmu management sebagai salah satu tjabang dari ilmu2 sosial, telah banjak dipengaruhi baik oleh ilmu2 sosial lainnja, seperti :

1. Ilmu Hukum,
2. Ilmu Politik,
3. Ilmu Sosiologi,
4. Ilmu Ekonomi,
5. Ilmu Antrophologi,
6. Ilmu Psikologi,
7. Ilmu Sedjarah,

maupun oleh ilmu2 eksakta tertentu, terutama

1. Ilmu matematika,
2. Ilmu Statistik.

Tegasnja mempeladjari ilmu management dewasa ini seseorang harus mempergunakan " interdisciplinary approach ", karena kompartementasi ilmiah sudah merupakan hal jang usang.

MATEMATIKA DAN MASJARAKAT

Mungkin dapat dikatakan bahwa ilmu matematika merupakan kreasi jang paling orisinil — dan mungkin pula jang pertama — dari otak dan peradaban manusia. Originalitas daripada ilmu matematika terletak pada kenjataan bahwa dalam ilmu matematika hubungan antara dua benda didjelaskan jang tanpa daja akal manusia tidak terlihat.

Bila kita berbitjara tentang matematika, pikiran kita segera tertudju kepada suatu ilmu pengetahuan jang mempeladjari tentang angka2, quantitas, ilmu ukur, dan sebagainja jang dalam perkembangannja menghasilkan Ilmu Logika. Tidak mengherankan apabila manusia, sebagai mahluk berfikir, mengembangkan ilmu matematika lebih dahulu daripada ilmu2 lainnja. Dan memang sesungguhnja dari perkembangan matematikalah ilmu2 lainnja bertumbuh dan berkembang. Matematika merupakan unsur penting dalam sedjarah pemikiran dan peradaban manusia.

Dengan " ups and downs " perkembangan peradaban manusia, umat manusia telah selalu berhasil diselamatkan dari kemusnahan, oleh karena perkembangan ilmu pengetahuan jang didasari oleh matematika itu telah merupakan alat jang ampuh untuk mengelakkan bentjana jang mungkin menimpa umat manusia.

Dengan kalkulasi matematislah posisi bintang diangkasa baik pada tata surja, Bima Sakti dan selandjutnja diketahui. Kalkulasi matematis itu telah memungkinkan orang mentjari nafkahnja dilautan bebas. Dengan kalkulasi matematislah diketemukannja daja tarik bumi. Dengan perhitungan matematis pulalah teori relativitas diketemukan oleh Einstein. Penemuan2 modern seperti komputer, penerbangan angkasa luar, peramalan tjuatja, supersonic jets dan sebagainja,

asal - usulnja dapat diketemukan dalam rumus2 matematika.

Djelaslah bahwa tidak ada suatu tjabang ilmu pengetahuan, baik ilmu pengetahuan exakta maupun ilmu2 pengetahuan sosial, jang memberi sumbangan jang lebih besar terhadap perkembangan masjarakat daripada sumbangan jang diberikan oleh ilmu matematika.

STATISTIK

Telah umum diketahui bahwa ilmu statistik adalah kumpulan dari tjara2 dan ketentuan2 (rumus2) mengenai pengumpulan, analisa, interpertasi dan penarikan kesimpulan dari data berupa angka2. Sudah barang tentu bahwa definisi diatas ini tidak diharapkan dapat memberikan keterangan jang sempurna dan lengkap mengenai apa sebenarnja ilmu statistik itu. Djika seseorang hendak mempeladjari suatu tjabang ilmu pengetahuan, tidak tjukup baginja hanja untuk membatja satu definisi sadja, bahkan sering membatja beberapa definisi dari beberapa pengarang pun tidak tjukup.

Dalam memberikan sesuatu definisi jang penting ialah bahwa bagi pembuat definisi itu ada suatu " frame of thought " jang ia pergunakan dalam membahas disiplin ilmiah jang hendak dibahasnja. Demikian djuga halnja dengan prasaran ini.

Pada mulanja statistik itu hanjalah merupakan kumpulan dari angka2 mengenai penduduk dan pendapatan masjarakat serta angka2 lain jang oleh pemerintah dianggap perlu. Angka2 tentang penduduk itu memang diperlukan oleh pemerintah pada zaman dahulu kala untuk penentuan tarif serta pemungutan padjak. Maksud lain daripada statistik penduduk pada zaman dahulu ialah untuk mengetahui potensi kekuatan dari negara jang bersangkutan didalam keadaan perang. Akan tetapi lama kelamaan, bidang perekonomian semakin ditjampuri lebih banjak oleh pemerintah dan untuk maksud tersebut sifat dan anekaragam angka-angka jang diperlukan pun semakin bertambah luas. Dengan bertambahnja matjam2 angka2 jang harus diolah dan dengan bertambah banjaknja tjara pengolahan jang diketemukan, maka pengertian istilah " statistik " pun mengalami perobahan pula.

Tidak mengherankan apabila rumusan2 ilmu statistik semakin banjak terasa pengaruhnja dalam ilmu2 sosial — ilmu2 jang mempeladjari tata kemasjarakatan dengan segala aspeknja dan statistik itu sendiri semakin luas dipergunakan dalam mentjari, menganalisa dan menginterpretir data dalam proses pengambilan keputusan.

Dinegara kita jang sedang membangun semakin banjak orang jang telah semakin sadar tentang pentingnja data jang terkumpul setjara sistematis, diolah setjara ilmiah, diinterpretir setjara tepat dan tersimpan setjara rapi, karena tanpa angka2 itu diperlukan untuk perentjanaan. Data dari masa lalu perlu dianalisa untuk paling sedikit mengetahui mengapa keadaan suram dimasa lalu itu dialami. Data masa sekarang diperlukan untuk mengetahui keadaan dewasa ini dan untuk dapat mengetahui " trends " sehingga masa depan dapat diramalkan. Didalam kedua hal itu statistik memegang peranan jang penting. Dengan perkataan lain, baik didalam menilai dan menginterpretir data dari masa lampau maupun didalam mentjoba meramalkan keadaan dimasa - masa jang akan datang, statistik itu merupakan alat jang sangat menolong, bahkan sering merupakan alat jang mutlak harus ada.

Tjontoh jang paling menarik perhatian ialah pengumpulan data statistik jang baru sadja kita selenggarakan jang disebut "Sensus Penduduk". Angka-2 jang diperoleh tentang keadaan kependudukan mempunjai implikasi jang sangat luas bagi negara kita jang sedang membangun dewasa ini. Implikasinja terhadap proses administrasi negara pun sangat besar. Disamping mengetahui djumlah penduduk Indonesia jang sebenarnja, akan diketahui pula data antara lain tentang:

1. Klasifikasi penduduk menurut profesi (pekerdjaan) ;
2. Pendidikan ;
3. Ruangan Sekolah jang diperlukan, mulai dari taman kanak2 hingga ke universitas ;
4. Lapangan pekerdjaan jang perlu diperluas (apakah melalui extensifikasi pertanian, industrialisasi, kombinasi keduanja, dan sebagainja) ;
5. Djumlah rumah sakit, dokter, bidan, djururawat dan tenaga2 medis lainnja ;
6. Distribusi pendapatan daripada penduduk, dsb.

Dalam bidang administrasi negara, misalnja, melalui statistiklah diketahui:

1. Djumlah pegawai negeri jang ada ;
2. Djumlah tanggungan para pegawai negeri itu ;
3. Berapa jang akan pensiun kapan ;
4. Recruitment jang bagaimana diperlukan untuk sekarang dan dimasa depan ;
5. Djumlah belandja pegawai jang harus dikeluarkan oleh pemerintah ;
6. Kemungkinan peningkatan kesedjahteraan sosial pegawai dan keluarganja, dan sebagainja.

Memang angka2 an sich — dan inilah arti statistik bagi sebahagian besar orang — tidak ada artinja apa2. Angka2 itu baru ada artinja apabila angka2 itu diolah, diinterpretir sedemikian rupa sehingga ia merupakan rangkaian informasi jang dapat dipergunakan dalam berbagai kegiatan negara, organisasi maupun perusahaan, tidak sadja untuk pengambilan keputusan, akan tetapi djuga untuk perentjanaan peramalan masa depan, menarik peladjaran dari sedjarah, allokasi daripada sumber2 jang tersedia sehingga sumber2 jang terbatas itu disesuaikan penggunaannja sesuai dengan skala prioritas jang dianut.

Dan memang salah satu tehnik management science jang pertama dikembangkan adalah penggunaan statistik dalam rangka peningkatan efficiensi pentjapaian tudjuan organisasi. Dengan semakin dikembangkannja tehnik statistik jang semakin ilmiah, semakin terlihat pula kemanfaatannja dalam proses management. Diduga bahwa peningkatan pemanfaatan statistik itu akan terus berkembang dimasa2 jang akan datang terutama sebagai akibat daripada semakin menondjolnja approach matematis dalam proses management dewasa ini.

CRITICAL PATH ANALYSIS

Critical Path Analysis (CPA) adalah suatu sistem perentjanaan. Ia adalah salah satu "tjabang" daripada management science jang dewasa ini sangat luas dipergunakan sebagai alat perentjanaan. Ia memiliki banjak nama, seperti :

1. Project Evaluation and Review Technique (PERT)
2. Critical Path Planning
3. Network Analysis
4. Critical Path Method (CPM), dan banjak lagi nama lain.

Ada diantara nama itu jang dikaitkan setjara erat dengan programma komputer untuk maksud perkonsultasian. Ada pula diantaranja jang dihubungkan dengan konnotasi statistik tertentu.

Critical Path Analysis adalah salah satu ide perentjanaan jang dapat dianggap sebagai suatu tehnik penelitian operasionil. Dalam penggunaannja C.P.A. membutuhkan pembuatan suatu model daripada sistim jang diteliti dan model itu lalu dianalisa.
Dalam penganalisaan itu tidak djarang komputer dipergunakan, tetapi komputer tidak merupakan hal jang mutlak.

Definisi sederhana daripada critical path analysis ialah : " suatu sistim untuk meneliti, merentjanakan, mendjadwalkan dan menilai kemadjuan suatu pekerdjaan ". Critical Path Analysis terdiri dari pendaftaran dari semua pekerdjaan dan keterlambatan jang diharapkan terdjadi dalam suatu projek; lalu menjusun urutan pekerdjaan itu setjara logis sehingga terlihat bagaimana pengaruh urutan kegiatan terhadap pekerdjaan itu sebagai keseluruhan. Dengan demikian akan terlihat hubungan pekerdjaan jang hendak dilaksanakan dengan waktu jang dibutuhkan untuk melakukan pekerdjaan itu.

Prinsip2 Critical Path Analysis dapat diterapkan untuk berbagai bidang kegiatan, seperti untuk perentjanaan produksi dalam pabrik, mempersiapkan programma televisi, membangun djembatan, membuat pesawat, atau memperbaharui sistim administrasi negara.

Critical Path Analysis telah terbukti merupakan tehnik perentjanaan jang terbaik untuk sesuatu project jang kompleks dimana berbagai hal dapat terdjadi pada waktu jang bersamaan.

Kegunaan daripada Critical Path Analysis sebagai alat daripada management ialah :

1. Untuk menantang methode kerdja jang hingga kini berlaku dalam organisasi,
2. Perumusan kebidjaksanaan setjara logis,
3. Sebagai alat komunikasi kepada fihak lain, terutama mereka jang mendjadi pelaksana suatu project.
4. Sebagai model analisa.
5. Menentukan djangka waktu satu project,
6. Melihat rangkaian kegiatan jang dianggap kritis,
7. Menentukan waktu terluang jang mungkin ada,
8. Menentukan implikasi2 sesuatu project terhadap sumber2 jang tersedia bagi suatu organisasi,
9. Merobah djadwal waktu, djika diperlukan,
10. Kesempatan untuk membandingkan kemadjuan jang sesungguhnja ditjapai dan rentjana jang telah dibuat,
11. Menentukan tindakan2 korektif dalam hal terdjadinja penjimpangan2 dari rentjana,
12. Sebagai pedoman untuk menentukan waktu jang dapat dihemat dalam pelaksanaan sesuatu project.

Melihat kegunaan2 tersebut diatas, djelas bahwa Critical Path Analysis merupakan suatu technique management science jang sangat bermanfaat bukan sadja dalam proses perentjanaan, akan tetapi djuga dalam penentuan policy, allokasi sumber2 keuangan, tenaga dan waktu, serta sebagai alat pengawasan dan evaluasi.

Filsafat jang melatarbelakangi perkembangan Critical Path Analysis ialah bahwa dalam pelaksanaan sesuatu pekerdjaan, penghematan waktu tenaga dan biaja selalu dapat direalisir.

VALUE ANALYSIS

Value Analysis dapat didefinisikan sebagai suatu prosedure jang terorganisir untuk mengindentifir setjara effisien tjara2 pengurangan biaja2 jang tidak diperlukan. Istilah lain jang biasa dipergunakan untuk value analysis ialah "Value Engineering" karena value engineering berarti applikasi daripada ide2 jang diperoleh dari Value Analysis untuk mentjegah timbulnja pemborosan2.

Istilah2 lain jang berhubungan erat dan sering dipergunakan dalam hubungannja dengan " Value Analysis " ialah :

1. Organized Cost Reduction, jaitu suatu tehnik management science jang dipergunakan para akontant untuk menganalisa unsur2 pembiajaan dalam mengerdjakan sesuatu pekerdjaan dan/atau mentrapkan serangkaian prosedure kerdja ; analisa tersebut dimulai dengan biaja jang terbesar dalam rangka mentjahari penghematan jang terbesar pula serta meneliti setiap pengeluaran jang dimulai dengan pengeluaran jang terbesar.

2. Pengembangan, jang djika dihubungkan dengan Value Analysis berarti merealisir suatu rentjana dan lalu mentjahari aspek2 dimana penghematan dapat dibuat tanpa mengurangi standard pekerdjaan jang harus dilaksanakan tanpa mengikuti spesifikasi rentjana dengan terlalu ketat.

3. Purchase Analysis, jaitu suatu tehnik jang ditrapkan setjara sistematis untuk mentjahari komponen atau djasa2 jang diperlukan dengan lebih murah, mungkin dengan mentjari komponen dan/atau djasa2 pengganti, atau mungkin pula dengan mentjahari dasar baru untuk merundingkan harga komponen dan/ atau djasa2 tersebut.

4. Method Study, jaitu bahagian daripada suatu Work Study jang meneliti dan menganalisa segala matjam pekerdjaan setjara teliti jang diharapkan menghasilkan perbaikan2 dalam methode kerdja.

Djelaslah bahwa sasaran terachir daripada Value Analysis — suatu engineering concepts jang kini setjara luas ditrapkan dalam management — ialah penghematan.

Dapat dikatakan bahwa Value Analysis merupakan perkembangan landjutan daripada Network Planning. Ada dua belas pertanjaan jang mendjadi kerangka daripada pentrapan " Value Analysis ". Kedua belas pertanjaan itu ialah :

1. Benda apa jang dihasilkan ?
2. Berapa biaja menghasilkannja ?
3. Berapa bagian benda tersebut ?
4. Untuk apa benda itu dipergunakan ?
5. Berapa dibutuhkan ?
6. Jang mana mutlak diperlukan ?
7. Apakah dapat diganti oleh benda lain ?
8. Berapa harga barang pengganti itu ?
9. Alternatif mana jang menundjukkan perbedaan jang paling besar antara " biaja " dan " daja guna " ?

10. Alternatif mana jang akan dikembangkan untuk dipergunakan ?
11. Fungsi2 lain apa sadja jang harus diperhitungkan dalam menghasilkan benda tersebut ?
12. Apa jang diperlukan agar supaja ide kita diterima oleh orang lain untuk mentjegah timbulnja rintangan2 dimasa depan ?

Djawaban terhadap kedua belas pertanjaan ini akan meningkatkan produktifitas daripada organisasi sebagai keseluruhan. Akan tetapi lebih daripada itu setiap benda jang dihasilkan akan semakin besar karena setiap sumber pemborosan jang mungkin timbul telah diidentifir dan ditjegah melalui tehnik management science jang disebut " Value Analysis ".

KOMPUTER

Banjak orang jang memandang komputer itu dengan tjampuran perasaan " keadjaiban " dan " ketakutan ". Perasaan keadjaiban itu timbul karena adanja dugaan (jang salah) bahwa komputer itu adalah " lampu Aladin " modern jang dapat memetjahkan persoalan jang dihadapi oleh seseorang dalam memimpin organisasi. Dikiranja bahwa komputer itu merupakan panacea bagi semua penjakit organisasi. Banjak pula jang memandang komputer itu dengan ketakutan — terutama pimpinan echelon rendah dan para pelaksana kegiatan2 operasionil — oleh karena adanja peranggapan (jang salah pula) bahwa dengan penggunaan komputer (komputerisasi) mereka akan kehilangan pekerdjaan. Padahal jang benar ialah bahwa dengan diambil alihnja tugas2 rutin oleh komputer, maka tenaga kerdja jang ada dapat dididik untuk melakukan tugas2 jang lebih produktif jang memerlukan daja pikir, kreatifitas, daja innovasi, prakarsa dan kemampuan analitis.

Karenanja perlu disadari bahwa komputer itu adalah mesin hitung-tik jang sangat tjepat, mahal tetapi dungu, dan tidak lebih tidak kurang daripada suatu alat bagi management dengan kemampuan tertentu dan dengan keterbatasan tertentu pula.

Karena komputer adalah alat pemroses data jang sangat tjepat, maka applikasinja untuk :

1. Memproses data,
2. Menganalisa data,
3. Menginterpretir data,
4. Menjimpan data,
5. Mengambil kembali data2 dari tempat penjimpanannja,
6. Menjalurkan data2 tersebut kepada sipemakai, adalah sedemikian tingginja sehingga penggunaannja merupakan keharusan apabila volume informasi jang ditangani dan dipergunakan sangat besar.

Dengan ketjepatan dan ketepatannja jang sangat tinggi, maka applikasi komputer itu dapat diperuntukkan bagi bidang :

1. Inventory control,
2. Market analysis,
3. Production control,
4. Payroll,
5. Penelitian dan pengembangan,
6. Perentjanaan, dsb.

Karena ketjepatan jang sangat tinggi itulah mengapa perlu ditjiptakan suatu sistim pengumpulan data jang memungkinkan tersedianja volume data jang besar untuk diolah komputer itu. Kumpulan data jang sangat besar djumlahnja itu memang harus tersedia oleh karena djika tidak, maka komputer itu akan kekurangan " pekerdjaan ".
Kurangnja pekerdjaan bagi komputer itu merupakan pemborosan jang tidak dapat dipertanggung-djawabkan karena besarnja modal jang dipergunakan untuk komputerisasi.

Faktor mahalnja komputer itu harus merupakan pertimbangan dasar bagi pimpinan organisasi dalam merentjanakan komputerisasi kegiatan2-nja. Pada dasarnja ada empat kemungkinan jang dapat dipilih dalam komputerisasi kegiatan-kegiatan organisasi, jaitu :

1. Membeli komputer sendiri. Praktek ini telah djarang dilaksanakan oleh karena harga beli jang sangat tinggi dan karena rate of obsolescence jang sangat tjepat, komputer dapat berharga sampai 1½ djuta dollar Amerika. Mengenai tjepatnja rate of obsolescence dapat dilihat dari kenjataan bahwa meskipun "abad komputer " masih baru (praktis setelah Perang Dunia ke II jang lalu), kini dunia telah berada pada penggunaan komputer generasi keempat (dengan telah diintrodusirnja komputer Model IBM 370, misalnja).

2. Menjewa komputer. Artinja memiliki instalasi sendiri atas dasar sewa dari manufakturer. Banjak organisasi besar jang menempuh tjara ini. Akan tetapi sebelum keputusan untuk mempunjai instalasi sendiri diambil, diperlukan terlebih dahulu suatu feasibility study jang mendalam untuk melihat penghematan-penghematan apa jang dapat direalisir dengan komputerisasi. Feasibility study ini biasanja dilakukan oleh " univterested third party " jang dalam bahasa komputer dikenal dengan " software companies ".

3. Time-sharing. Artinja, berapa organisasi bersepakat mempergunakan suatu installasi komputer dan memikul biaja sewanja setjara proporsionil menurut waktu penggunaannja.

4. Menjewa djasa-djasa suatu data center kepada siapa data diberikan untuk dikerdjakan dengan membajar djumlah tertentu. Biasanja djumlah pembajaran didasarkan kepada " computer hours " jang dipergunakan.

Alternative apapun jang dipilih, pedjabat jang bertanggung djawab atas information system didalam suatu organisasi perlu mengambil tindakan2 berikut ini dalam rangka komputerisasi :

1. Mengidentifiir kebutuhan informasi organisasi,

2. Mengidentifiir sumber2 informasi jang ada, baik jang bersifat intern (operational data) maupun jang bersifat extern (research and public opinion),

3. Mengidentifiir dan menganalisa information system jang berlaku,

4. Djika diperlukan, mentjiptakan information system jang paling tjotjok bagi organisasi.

Hasil dari information system itulah jang nantinja dipergunakan untuk pengumpulan data, pemrosesan data, analisa data, interpretasi data, penjimpanan data, pengambilan kembali data dan transmissi data.

Karena komputer sesungguhnja adalah suatu alat jang dungu, maka kepa-

danja harus diberikan instruksi (program) jang tepat, data jang berkwalitas tinggi dan dalam volume jang besar. Karena komputer tidak dapat berfikir, tidak dapat memilih data dan tidak dapat pula mengambil keputusan, maka ia tidak dapat menjunglap data jang rendah mutunja mendjadi informasi jang bernilai tinggi. Itulah sebabnja akronim jang paling populer dalam dunia ialah "GIGO", singkatan dari kata2 " Garbage In, Garbage Out ".

Karena kedunguan komputer itulah mengapa perasaan ketakutan terhadap komputer itu sesungguhnja tidak beralasan. Peranan manusia dalam penanganan informasi selamanja akan tetap penting. Komputer tidak akan pernah dapat menggantikan manusia sebagai mahluk berfikir jang pada analisa terachir menentukan berhasil tidaknja organisasi mentjapai tudjuannja dengan effisien dan ekonomis.

MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM

Management Information System, jang sering disingkat mendjadi "MIS", adalah suatu sistim informasi jang memungkinkan pimpinan organisasi untuk memiliki informasi dalam kwantitas serta kwalitas jang tepat, pada waktu jang tepat pula untuk dipergunakan dalam rangka pengambilan keputusan. Dengan demikian djelas bahwa suatu Management Information System adalah alat management jang dapat dan harus dipergunakan oleh kelompok pimpinan dalam suatu organisasi untuk meningkatkan effisiensi dan effisiensi dan effektifitas dalam rangka pentjapaian tudjuan jang telah ditentukan.

Djika kita membahas Management Information System, maka pembahasan itu harus menjangkut empat hal lain, jaitu :

1. Administrasi sebagai suatu " total system ",
2. Proses administrasi,
3. Proses Pengambilan keputusan,
4. Komputer.

Pautan Management Information System dengan administrasi sebagai suatu " total system " ialah bahwa sistim informasi jang dikembangkan dimaksudkan untuk melajani seluruh bidang kegiatan administrasi.

Kaitan Management Information System dengan proses administrasi ialah bahwa administrasi adalah suatu proses jang dinamis melalui mana sekelompok manusia bekerdja sama untuk mentjapai sesuatu tudjuan jang telah ditentukan sebelumnja. Kedinamisan administrasi menghasilkan informasi jang harus dimanage agar bermanfaat bagi organisasi.

Hubungan Management Information System dengan proses pengambilan keputusan ialah bahwa pengambilan keputusan jang tepat hanja mungkin apabila keputusan itu didasarkan kepada informasi jang memenuhi sjarat2 tertentu dan tidak didasarkan se-mata2 kepada intuisi, value judgement dan/atau rule-of thumb.

Management Information System mempunjai hubungan jang erat dengan komputer oleh karena organisasi jang besar dan kompleks dewasa ini pada umumnja sudah mempergunakan komputer sebagai alat untuk memanipulir data sehingga sifat data itu berobah mendjadi informasi jang dapat dipergunakan oleh pimpinan organisasi, baik dalam rangka pengambilan keputusan, perentjanaan,

programming, pengawasan maupun untuk penilaian.

Sistim penanganan informasi setjara modern semakin dirasakan pentingnja oleh management karena sistim jang demikian memungkinkan mereka untuk memperoleh data jang mereka perlukan dalam pelaksanaan tugas masing2. Dalam pada itu perlu ditegaskan bahwa pengembangan dan penggunaan Management Information System tidak mutlak harus dengan mempergunakan komputer pula. Jang penting diperhatikan ialah bahwa information-handling sudah merupakan bagian jang integral dari pada management science dan sudah merupakan bidang spesialisasi tersendiri dewasa ini jang tidak kalah pentingnja dengan bidang2 spesialisasi management jang lain. Pentingnja bidang spesialisasi information-handling nampak djelas apabila diingat bahwa sebagai akibat daripada spesialisasi jang semakin meluas dalam pentrapan prinsip2 management science, timbul ketjenderungan untuk mem-bagi2 penjimpanan data menurut bidang-bidang spesialisasi jang mengakibatkan sulit bagi seseorang dengan tugas spesialisasi tertentu untuk mengetahui apa jang terdjadi dalam bidang dan tugas spesialisasi jang lain.

Management information System dimaksudkan untuk memetjahkan masalah ini. Ada delapan tudjuan utama daripada suatu Management Information System, jaitu :

1. Mempermudah pemakai informasi mengetahui bahan2 informasi apa jang tersedia jang mereka butuhkan tanpa membuang waktu untuk mentjari orang jang mengetahui dimana informasi jang dibutuhkan itu berada.

2. Memperoleh gambaran jang menjeluruh tentang bidang2 spesialisasi jang ada serta memungkinkannja memperoleh gambaran jang mendalam tentang bidang spesialisasinja sendiri.

3. Untuk mempermudah identifikasi daripada sebab2 duplikasi dari sumber-sumber informasi dan menghilangkan sebab2 duplikasi itu.

4. Mengelakkan diri dari tjara untung2an dalam mentjari kembali informasi jang diperlukan.

5. Untuk memungkinkan setiap orang memusatkan kepandaian perhatian dan pemikirannja kepada pembatjaan bahan2 jang berhubungan dengan tugasnja.

6. Meminimalisir waktu jang dipergunakan untuk mentjari dokumen atau data jang diperlukan untuk mendjawab sesuatu pertanjaan.

7. Mempermudah proses pengambilan keputusan dengan mengurangi waktu jang diperlukan untuk menemukan informasi jang diperlukan sebagai bahan untuk pengambilan keputusan itu.

Dengan perkataan lain, suatu Management Information System memberikan tiga manfaat jang sangat besar bagi setiap organisasi, jaitu :

1. Memberikan pelajanan tentang informasi jang dimiliki sekarang setjara tjepat ;

2. Memberikan pelajanan tentang informasi jang dimiliki oleh organisasi dewasa ini sebagai hasil daripada kegiatan2nja dimasa jang lalu; terutama informasi jang mempunjai impact untuk masa sekarang ;

3. Memberikan pelajanan tentang informasi apa jang kiranja akan dibutuhkan dimasa depan dalam rangka pentjapaian tudjuan djangka pandjang organisasi, informasi mana terutama sangat berharga dalam membuat forecasting, estimation dan analisa trends.

Management Information System pada hakekatnja mutlak diperlukan untuk :

1. Informed decision - making,
2. Informed execution,
3. Informed and effective control,
4. Speedy feedback,
5. Objective evaluation.

Djika pendapat jang mengatakan bahwa pembinaan dan pengembangan Management Information System adalah hal jang mutlak demi peningkatan effisiensi, effektifitas dan produktifitas, dapat diterima, maka sesungguhnia tidak ada pilihan lain bagi organisasi ketjuali mensukseskan Management Information System itu.

APPLIKASI MANAGEMENT SCIENCE DALAM PEMBAHARUAN ADMINISTRASI

Djika kita berbitjara tentang applikasi sesuatu prinsip jang setjara universil telah diakui kebenarannja, setelah melalui experiment berulang kali, sesungguhnia kita harus sadar bahwa proses applikasi itu harus didasarkan kepada pemikiran jang *adaptif* dan bukan kepada pemikiran jang *adoptif*. Dengan pemikiran jang adaptif dimaksudkan sebagai suatu kemampuan untuk memperhitungkan faktor2 ekologis dalam suatu lingkungan — baik ia masjarakat, negara, suatu departemen, kantor pemerintah daerah, perusahaan bahkan rumah tangga sekali pun — karena faktor2 ekologis itu, djika diperhitungkan benar2 dapat dirobah sifatnja sebagai " restraints " mendjadi motor penggerak jang ampuh.

Karena membahas faktor2 ekologis itu sebagai variable dalam pembaharuan administrasi bukan merupakan bidang pembahasan prasaran ini, kiranja tjukup untuk menundjukkan bahwa faktor2 ekologis jang bersifat politis, ekonomis, sosial budaya, adat istiadat, agama, geografis, dan sebagainja itu mau tidak mau harus diperhitungkan.

Bertitik tolak dari pemikiran ini, dalam kita berusaha untuk memanfaatkan/apply prinsip2 management science dalam pembaharuan administrasi negara kita, faktor2 ekologis jang telah disebutkan diatas perlu selalu melatar belakangi kebidjaksanaan, pemikiran, tindakan dan usaha kita. Kegagalan untuk memperhitungkan faktor2 ekologis itu akan merupakan tjanang kematian daripada usaha-usaha pembaharuan jang sedang dan akan kita djalankan. Berikut ini akan ditjoba ditundjukkan beberapa bidang administrasi negara terhadap mana prinsip-prinsip dan komponen management science jang telah dibahas dimuka dapat dan perlu ditrapkan

Terlepas daripada adanja beberapa alternative jang dapat dipergunakan untuk merealisir pembaharuan administrasi di negara kita dewasa ini, jang sudah mendjadi kebidjaksanaan Pemerintah ialah untuk memilih pembaharuan administrasi jang bersifat menjeluruh. Suatu thesis jang kiranja telah dapat diterima oleh masjarakat luas ialah bahwa pembaharuan administrasi, sebagai kuntji sukses-

nja pelaksanaan pembangunan, merupakan keharusan jang pelaksanaannja tidak dapat di-undur2 lagi. Dengan perkataan lain, pembaharuan administrasi jang sedang dan akan dilaksanakan oleh Pemerintah tidak dilakukan demi pembaharuan *an sich* akan tetapi selalu dikaitkan dengan pembangunan terutama pembangunan ekonomi jang mendapat prioritas utama dewasa ini.

(Skala prioritas ini sendiri sesungguhnja sudah menundjukkan pemikiran jang adaptif.)

MATEMATIKA DAN PEMBAHARUAN ADMINISTRASI

Sumbangan terbesar dari matematika terhadap proses pembaharuan administrasi terlihat dari pentingnja pengembangan tjara berfikir jang logis dan sistematis. Karena meskipun bukan sesuatu jang inherent dalam kepribadian bangsa kita, pengalaman masih menundjukkan bahwa kemampuan berfikir setjara rasionil, logis dan sistematis masih merupakan sesuatu jang perlu dikembangkan dengan lebih tjepat.

Dengan membiasakan diri berfikir setjara rasionil, logis dan sistematis, para pegawai negeri dan pedjabat negara lainnja — jang agen pengubah dan agen modernisasi sistim administrasi negara — akan dapat bergerak dengan tempo jang lebih tjepat dalam merealisir pembaharuan jang diinginkan itu.

PERANAN STATISTIK DALAM PEMBAHARUAN ADMINISTRASI

Pembaharuan administrasi jang diarahkan kepada peningkatan " administrative capability " dari seluruh aparat Pemerintahan demi ladjunja pembangunan nasional sukar untuk dilaksanakan dengan sukses tanpa bantuan statistik Telah terlihat bahwa statistik adalah tehnik dan tjara untuk mengumpulkan data, menganalisa serta menginterpretir data serta melihat apa significance daripada data itu terhadap sesuatu situasi jang dihadapi.

Data jang terkumpul untuk dianalisa dan diinterpretir dalam bidang administrasi negara sungguh beraneka ragam. Misalnja, terdapat data statistik mengenai :

1. Djumlah pegawai dengan keluarganja (baik sipil dan militer, dipusat dan didaerah, pada perusahaan2 negara jang djumlahnja sangat banjak itu serta pada perwakilan2 dagang dan diplomatik diluar negeri) ;

2. Djumlah anggaran penerimaan dan belandja negara, baik jang dipergunakan untuk tugas2 rutin maupun untuk tugas2 pembangunan, baik jang berasal dari pendapatan didalam negeri maupun jang bersumber dari luar negeri dalam bentuk kredit, grants-in-aid maupun technical assistance ;

3 Kekajaan negara baik jang bergerak maupun jang tidak bergerak ;

4. Eksport dan import jang mempunjai pengaruh jang sangat besar terhadap pembangunan ekonomi ;

5. Penduduk dengan berbagai klassifikasi jang mungkin diadakan, misalnja :

a. Klassifikasi menurut kelamin,
b. Klassifikasi menurut umur,
c. Klassifikasi menurut pendidikan,
d. Klassifikasi menurut pekerdjaan,
e. Klassifikasi menurut agama,
f. Klassifikasi menurut daerah tempat lahir,
g. Klassifikasi menurut pendapatan per tahun, dan sebagainja.

Meskipun klassifikasi diatas hanja sekedar illustrasi — karena masih sangat banjak klassifikasi data statistik jang dapat diberikan — kiranja telah terlihat bahwa peranan statistik sebagai alat untuk mengumpulkan data jang kemudian dianalisa dan diinterpretir sungguh sangat penting.

Oleh karena itu pembaharuan administrasi tidak mungkin dapat dilakukan tanpa mempergunakan bantuan statistik. Hal ini tidak berarti bahwa setiap agen pembaharu harus mendjadi ahli statistik. Jang penting ialah bahwa para pemimpin lembaga2 pembaharu harus menjadari betapa pentingnja peranan statistik dalam proses pembaharuan administrasi dan bahwa mereka harus berusaha agar mereka dibantu oleh tenaga2 spesialist dalam statistik sehingga data jang dikumpulkan teranalisa dengan baik dan terlihat dengan segera relevansinja dengan objek2 pembaharuan jang didjalankan.

CRITICAL PATH ANALYSIS DAN PEMBAHARUAN ADMINISTRASI

Telah dikatakan dimuka bahwa Critical Path Analysis adalah suatu technik perentjanaan. Karena itu sesungguhnja adalah sangat mudah untuk melihat hubungan penggunaan CPA dalam pembaharuan administrasi jang diarahkan kepada proses pembangunan nasional.

Adalah mendjadi suatu mode dewasa ini untuk negara2 terbelakang untuk menjusun rentjana2 pembangunan nasional mereka. Rentjana2 Pembangunan Nasional itu pada umumnja dibuat untuk djangka waktu lima tahun. Meskipun tidak ada suatu keadjaiban tentang djangka waktu lima tahun itu, kebiasaan ini mendjadi lumrah oleh karena para perentjana berpendapat bahwa merentjanakan lebih dari djangka waktu lima tahun agak sulit, sedang merentjanakan kurang dari lima tahun tidak memberikan tjukup bahan untuk evaluasi pelaksanaan.

Mengingat perentjanaan adalah "suatu proses pemikiran jang matang dan penentuan dari pada hal2 jang akan dikerdjakan dimasa jang akan datang dalam rangka pentjapaian tudjuan jang telah ditentukan", kiranja telah umum disadari bahwa perentjanaan sangat penting oleh karena dalam rentjana-lah ditentukan kebidjaksanaan jang akan ditempuh, skala prioritas, allokasi dari sumber2 jang selalu langka itu, programma2 kerdja, projek2 jang hendak direalisir, dan sebagainja.

Malahan demikian pentingnja perentjanaan itu dibuat dengan teliti sehingga ketjenderungan untuk terlalu menekankan pentingnja perentjanaan sudah lama menguasai tjara berfikir para teknokrats dari berbagai negara didunia.

Djustru karena aksentuasi jang demikian besar telah diberikan kepada perentjanaan-lah mengapa berbagai tehnik perentjanaan telah dikembangkan, dan jang paling menondjol diantaranja ialah Critical Path Analysis.

Kemanfaatan jang menondjol daripada CPA dalam pembaharuan administrasi ialah bahwa setiap unit organisasi pemerintah harus mempunjai kemampuan

untuk merentjanakan kegiatan2 dalam rangka pelaksanaan tugasnja, tanpa melepaskan diri dari ikatan rentjana pemerintah sebagai keseluruhan. Disinilah terlihat kaitan jang bersifat multiple antara sesama instansi pemerintah.

Disamping itu interrelasi dan fungsionalisasi instansi2 pemerintah tidak boleh dikesampingkan dalam mentrapkan prinsip2 Critical Path Analysis. Misalnja, djika pembaharuan dibidang Administrasi Keuangan Negara sedang dipikirkan, kaitan antara masa transasi — dalam mana sistim Administrasi Keuangan jang lama berlaku berdampingan dengan sistim Administrasi Keuangan jang baru, misalnja perobahan dari " Line Item Budgeting kepada Performance Budgeting — dengan pelaksanaan kegiatan2 operasionil tidak boleh dikesampingkan.

VALUE ANALYSIS DAN PEMBAHARUAN ADMINISTRASI

Dimuka telah ditekankan bahwa Value Analysis adalah salah satu komponen management science jang telah banjak dipergunakan untuk menemukan dan menghilangkan biaja2 jang tidak diperlukan dalam pelaksanaan sesuatu pekerdjaan. Dan djustru pembaharuan administrasi dimaksudkan untuk meningkatkan effisiensi dan effektifitas daripada apparatur negara dalam rangka mempertjepat proses pembangunan. Karenanja hubungan antara keduanja sesungguhnja tidak memerlukan elaborasi jang lebih luas. Soalnja hanja terletak pada peningkatan kemampuan untuk mempergunakan tehnik "Value Analysis" itu dalam kegiatan2 pembaharuan. Peningkatan kemampuan itu dapat dilaksanakan melalui pendidikan dan latihan, baik didalam negeri maupun diluar negeri.

PERANAN KOMPUTER DALAM ADMINISTRASI MODERN

Dengan menjadari bahwa komputer itu adalah alat jang mahal, tjepat, tepat tetapi dungu, agen2 pembaharu sistim administrasi perlu memanfaatkan teknologi komputer jang telah demikian djauh perkembangannja dewasa ini. Sumbangan komputer dalam pengolahan, interpretasi dan manipulasi data akan bertambah besar di-masa2 jang akan datang. Pemrasaran ini malahan berpendapat bahwa pembaharuan administrasi di Indonesia akan berdjalan lambat tanpa mempergunakan komputer.

Applikasi komputer semua bidang administrasi, mulai dari bidang kepegawaian sampai kepada inventory control. Bahkan djuga untuk penelitian dan pengembangan. Keuntungan lain jang dapat dipetik dengan komputerisasi ialah bahwa banjak tenaga jang kini dipekerdjakan untuk mengumpulkan, mengolah dan menginterpretir data dapat dialihkan untuk mengerdjakan pekerdjaan2 jang memerlukan daja fikir, kreatifitas dan daja inovatif; dengan perkataan lain penempatan tenaga ke-bidang2 jang produktif jang tidak mungkin dapat diambil alih oleh komputer.

MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM : ALAT PEMBAHARUAN

Salah satu masalah besar jang dihadapi oleh agen2 pembaharu dinegara kita ialah bahwa mereka itu dihadapkan kepada terlalu banjak data mentah,

sehingga waktu mereka itu banjak terbuang hanja untuk memilih data mana jang relevant dengan tugasnja. Dengan demikian waktu mereka untuk berfikir setjara substantif mendjadi sangat berkurang.

Sumbangan jang dapat diberikan oleh Management Information System dalam proses pembaharuan administrasi ialah bahwa dengan tersedianja "information specialists", para administrator selaku agen2 pembaharu hanja akan menerima informasi jang telah diolah dan dimanipulir dari tumpukan data jang ada.

Jang lebih penting lagi ialah bahwa para administrator akan disuguhi informasi jang mempunjai relevansi jang tinggi dengan tugasnja sehingga tugas2 perentjanaan, programming, pengawasan dan evaluasi dapat dilakukan dengan lebih tjepat dan tepat.

Kiranja perlu ditekankan lagi bahwa pengembangan Management Information System tidak mengharuskan penggunaan komputer. Dus, para pembaharu tidak usah menunggu komputerisasi sebelum mengembangkan suatu Management Information System bagi organisasinja. Tentunja, adalah hal jang sangat ideal apabila organizational MIS merupakan bahagian daripada suatu Nasional Management Information System. Dengan perkataan lain, pembaharuan administrasi perlu ditudjukan terlebih dahulu kearah pengembangan Management Information System jang global itu. Applikasinja sungguh luas seperti misalnja dalam sistim pelaporan kegiatan2 pelaksanaan projek2 pembangunan jang bertebaran diseluruh pendjuru tanah air.

Dengan Management Information System kemadjuan jang ditjapai maupun hambatan2 jang dihadapi dapat diketahui dan dipetjahkan dengan segera.

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 28 TAHUN 1972

TENTANG

PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANDJA NEGARA TAHUN 1972/1973

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa guna pelaksanaan jang efektif Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara tahun 1972 / 1973 sebagai Pelaksanaan Repelita tahun ke-empat, perlu ditetapkan pedoman2 pelaksanaannja ;

Mengingat : 1. Undang-undang Dasar 1945 pasal 4 ajat (1) dan pasal 23 ajat (4) ;

2. Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (I.C.W. Stbl. 1925 Nomor 448) sebagaimana telah diubah dan ditambah, terachir dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 1968, serta peraturan2 pelaksanaannja ;

3. Undang-undang Nomor 1 tahun 1972 tentang Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara tahun 1972/1973.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANDJA NEGARA TAHUN 1972/1973.

BAB I
PEDOMAN POKOK

KETENTUAN UMUM

Pasal 1.

(1) Tahun anggaran 1972/1973 berlaku dari tanggal 1 April 1972 sampai dengan tanggal 31 Maret 1973.

(2) Jang tertjakup dalam tahun anggaran 1972/1973 adalah :

a. Semua djumlah uang, jang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran jang selama tahun anggaran 1972/1973 dimasukkan dalam atau dikeluarkan dari Kas Negara atau Kantor jang diserahi pekerdjaan Kas Negara.

b. semua perhitungan jang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran jang selama tahun anggaran 1972/1973 dilakukan antara Bagian-bagian anggaran.

c. semua djumlah uang, jang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran, jang selama tahun anggaran 1972/1973 dilakukan pada rekening-rekening tertentu, jang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

d. semua djumlah uang, jang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran jang selama tahun anggaran 1972/1973 diterima atau dikeluarkan oleh Perwakilan2 Republik Indonesia diluar-negeri.

Pasal 2.

(1) Djumlah2 jang dimuat dalam Anggaran Belandja Negara merupakan batas2 tertinggi untuk masing2 pengeluaran bersangkutan.

(2) Dengan keputusan Presiden ditetapkan perintjian lebih landjut :

a. untuk tiap pos dalam Anggaran Belandja Negara Rutin dari masing2 bagian anggaran kedalam pasal dan mata-anggaran.

b. untuk tiap sektor dalam Anggaran Belandja Negara Pembangunan kedalam sub-sektor, program dan projek/mata-anggaran serta terbagi dalam masing2 Departemen / Lembaga bersangkutan.

(3) Departemen/Lembaga dilarang melakukan tindakan2 jang mengakibatkan beban atas Anggaran Belandja Negara djika untuk pengeluaran itu tidak/tidak tjukup tersedia dana dalam Anggaran Belandja Negara.

(4) Departemen/Lembaga dilarang melakukan pengeluaran2 atas beban Anggaran Belandja Negara, untuk tudjuan2 lain daripada jang ditetapkan dalam Anggaran Belandja Negara.

(5) Tiap pengeluaran atas beban Anggaran Belandja Negara harus berdasarkan bukti atas hak jang sah untuk memperoleh pembajaran.

(6) Untuk tiap pengeluaran atas beban Anggaran Belandja Negara diterbitkan surat keputusan otorisasi (SKO).

(7) Tiap penerimaan Departemen/Lembaga baik dalam maupun luar negeri adalah pendapatan Negara dan oleh karena itu :

a. dilarang dipergunakan langsung untuk membelandjai pengeluaran2.

b. dengan memperhatikan ketentuan2 pasal 21 Keputusan ini, harus disetor sepenuhnja dan pada waktunja kepada Kantor Bendahara Negara atau kedalam rekeningnja (Rekening Kas Negara) pada Bank Indonesia, Bank Pemerintah lainnja atau Giropos, dan sepandjang mengenai pendapatan luar negeri kepada suatu rekening tersendiri pada Bank diluar negeri atas nama Perwakilan Republik Indonesia diluar negeri cq. Menteri Keuangan.

PENGURUSAN UANG ANGGARAN

Pasal 3.

(1) Menteri Keuangan mengatur penjediaan uang untuk membelandjai Anggaran Belandja Negara dlam batas2 prinsip pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara jang seimbang. Penjediaan uang tersebut diatur setjara triwulanan.

(2) Anggaran Belandja Negara Rutin dibelandjai dari pendapatan rutin dalam negeri maupun pendapatan rutin luar negeri sedangkan Anggaran Belandja Negara Pembangunan dibelandjai dari tabungan Pemerintah (public saving), nilai lawan bantuan program serta bantuan projek dan bantuan tehnis luar negeri.

PENDAPATAN NEGARA

Pasal 4.

(1) Semua Departemen/Lembaga jang mempunjai sumber pendapatan, jang hingga saat mulainja tahun anggaran 1972/1973 belum menundjuk bendaharawan penerima, se-lambat2nja pada achir April 1972 harus sudah menundjuk dengan surat keputusan para bendaharawan jang diwadjibkan menagih, menerima dan melakukan penjetoran pendapatan Negara.

(2) Semua bendaharawan ditundjuk sebagai wadjib pungut M.P.O. dan padjak2 lainnja.

(3) Semua Departemen/Lembaga mengadakan intensifikasi pendapatan Negara baik mengenai besarnja djumlah maupun ketjepatan pemasukannja jang mendjadi wewenang dan tanggung djawabnja.

(4) Berdasarkan laporan2 jang diterimanja dari para bendaharawan penerima dalam lingkungan Departemen/Lembaga masing2 se-lambat2nja pada tanggal 10 tiap bulan, semua Departemen/Lembaga menjampaikan laporan bulanan kepada Departemen Keuangan mengenai penerimaan jang dilakukan bendaharawan penerima dalam lingkungannja selama bulan jang terdahulu, sebagai hasil pelaksanaan Anggaran Pendapatan jang mendjadi tanggung djawabnja.

Pasal 5.

(1) Setiap orang atau badan jang melakukan pemungutan atau penerimaan uang Negara wadjib menjetor seluruh pendapatan Negara se-lambat2nja dalam waktu 1 (satu) hari kerdja setelah penerimaannja kepada :

a. Kantor Bendahara Negara/Kantor Pembantu Bendahara Negara (KBN/KPBN) atau kedalam rekeningnja (Rekening Kas Negara) pada Bank Indonesia, Bank Pemerintah lainnja atau Giropos.

b. Rekening pada bank diluar negeri atas nama "Perwakilan Republik Indonesia diluar negeri qq. Menteri Keuangan" sepandjang mengenai pendapatan luar negeri.

(2) Menjimpang dari ketentuan termaksud diatas, bendaharawan penerima/penjetor berkala menjetor seluruh pendapatan Negara jang telah dipungutnja dalam waktu2 jang ditentukan, sekurang2nja sekali seminggu.

(3) Penjetoran termaksud dalam ajat (1) dan (2) diatas dilaksanakan sebagai berikut :

a. penjetoran kepada rekening Kas Negara pada Bank Indonesia, Bank Pemerintah lainnja atau Giropos dapat dilakukan dengan uang tunai dan/atau tjek/giro dan baru dapat dianggap sah setelah KBN/KPBN menerima nota kredit bersangkutan.

(4) Semua Bendaharawan penerima dilarang menjimpan uang dalam penguasaannja :

a. lebih dari batas waktu jang telah ditetapkan dalam ajat (2) diatas.

b atas nama pribadi/instansinja pada suatu bank melainkan atas rekening Kas Negara terketjuali atas izin Menteri Keuangan, jang ditetapkan dengan suatu surat keputusan.

(5) Barang siapa lalai dalam memenuhi ketentuan2 jang termaktub dalam ajat (1), (2) dan (4) pasal ini dapat dikenakan denda, jang akan diatur lebih landjut oleh Menteri Keuangan.

(6) Semua pendapatan Negara harus dibukukan menurut ketentuan2 sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Pasal 6.

Departemen Keuangan diwadjibkan mengadakan pengawasan atas penerimaan, pembukuan dan penjetoran pendapatan termaksud dalam pasal 4 dan 5 diatas.

Pasal 7.

Dengan memperhatikan ketentuan2 termaksud dalam pasal 35 Keputusan ini :

a. Sisa2 UUDP, jang terdapat pada tanggal 31 Maret 1972 harus disetorkan kembali se-lambat2nja tanggal 10 April 1972 kepada Kas Negara.

b. Penjetoran kembali sisa2 UUDP termaksud dalam huruf (a) diatas merupakan pendapatan Negara dari tahun anggaran 1972/1973.

Pasal 8.

(1) Kekajaan/milik Negara hanja dapat didjual djika sudah dinjatakan dihapuskan karena berlebih, tidak dapat digunakan lagi atau karena alasan2 lain, satu dan lain sesuai dengan peraturan2 jang berlaku.

(2) Semua pendapatan sebagai hasil dari pendjualan barang2 tersebut pada ajat (1) pasal ini langsung disetor sepenuhnja kepada KBN/KPBN atau kedalam rekeningnja (Rekening Kas Negara) pada Bank Indonesia, Bank Pemerintah lainnja atau Giropos sebagai pendapatan Negara.

PENGELUARAN NEGARA

Pasal 9.

(1) Dalam melaksanakan Anggaran Belandja Negara diusahakan penghematan dan effisiensi se-tjermat2nja.

(2) Dalam melaksanakan pengeluaran Negara sedjauh mungkin diusahakan *standardisasi* dan *normalisasi.*

(3) Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas bersama dengan Menteri/Ketua Lembaga dalam bidangnja masing2 menjusun peraturan mengenai standardisasi dan normalisasi termaksud.

(4) Se-kurang2nja satu tahun sekali ditetapkan *harga2 standar* untuk *pelbagai djenis barang dan kegiatan.*

Pasal 10.

(1) Tiap2 peraturan atau kontrak jang diadakan oleh masing2 Departemen/Lembaga jang mengakibatkan pengeluaran Negara untuk masa *lebih dari satu tahun* cq melampaui masa tahun anggaran 1972/1973 harus memperoleh persetudjuan terlebih dahulu dari Menteri Keuangan.

(2) Permohonan untuk mendapat persetudjuan dari Menteri Keuangan dilakukan menurut tata-tjara jang diatur dalam lampiran I Keputusan ini.

Pasal 11.

(1) Untuk pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara tahun 1972/1973 Menteri/Ketua Lembaga jang menguasai suatu bagian anggaran menetapkan/menetapkan kembali pedjabat2 jang diberi wewenang untuk menanda-tangani SKO serta bendaharawan2 dalam lingkungan Departemen/Lembaga bersangkutan. Surat penetapan dimaksud harus sudah diterima oleh Departemen Keuangan dan KBN se-lambat2nja pada *achir bulan April 1972.*

(2) Dalam penetapan itu diperhatikan larangan perangkapan djabatan sebagaimana dimuat dalam pasal 78 Undang2 Perbendaharaan Indonesia. (ICW).

(3) Dalam hal bendaharawan2 dimaksud belum ditundjuk maka KBN dilarang melakukan pembajaran2 terketjuali untuk belandja pegawai.

(4) Tiap kepala Kantor se-lambat2nja pada achir bulan April 1972 harus sudah menetapkan/menetapkan kembali pedjabat jang untuk tahun anggaran 1972/1973 ditundjuk sebagai *pembuat daftar gadji.*

Pasal 12.

(1) Dana anggaran jang diperlukan guna membelandjai pengeluaran2 disediakan dengan djalan penerbitan SKO.

(2) SKO pada dasarnja hanja berlaku sampai achir tahun anggaran 1972/1973.

(3) SKO jang berlaku berulang untuk pengeluaran berkala diperbaharui tiap tahun.

(4) Dari ketentuan2 dimaksud pada ajat (2) dan (3) pasal ini diketjualikan surat2 keputusan jang didasarkan atas peraturan2 umum kepegawaian negeri, seperti pengangkatan pegawai negeri, pemberian uang tunggu, pemberian pensiun.

Pasal 13.

(1) Pembajaran2 atas beban Anggaran Belandja Negara dilakukan sebagai beban tetap atau sebagai beban sementara (UUDP).

(2) Sebagai beban tetap dilakukan pembajaran2 untuk :
   a. Belandja Pegawai, Belandja Pensiun, Biaja Perdjalanan Dinas sepandjang mengenai uang-pesangon, Subsidi dan Bantuan, Pengeluaran Transito serta Angsuran Hutang dan Bunga dari Anggaran Belandja Rutin.
   b. Pelaksanaan pekerdjaan2 pemborongan *oleh pihak ketiga* dan pembelian barang2 serta bahan2, termasuk pembelian barang2 dan bahan2 untuk pekerdjaan *eigen beheer*, jang dilakukan dengan surat perdjandjian menurut pasal 15 Keputusan ini baik mengenai Anggaran Belandja Rutin maupun Anggaran Belandja Pembangunan ;
   c. Pelaksanaan pekerdjaan2 pemborongan oleh pihak ketiga dan pembelian2, termasuk pembelian barang2 dan bahan2 untuk pekerdjaan eigen beheer, jang nilainja diatas Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) baik mengenai Anggaran Belandja Rutin maupun Anggaran Belandja Pembangunan

(3) Pembajaran2 untuk keperluan2 lain dari pada jang tersebut dalam ajat (2) diatas, termasuk biaja2 untuk keperluan perwakilan2 Republik Indonesia diluar negeri, dilakukan sebagai *beban sementara.*

Pasal 14.

(1) Untuk memperoleh uang/pembajaran, bendaharawan bersangkutan mengadjukan surat permintaan pembajaran (SPP) kepada KBN disertai bahan2 jang memenuhi sjarat2 jang diperlukan. SPP untuk pembajaran beban tetap harus disertai dengan surat2 bukti jang sah. SPP untuk pembajaran beban sementara disertai dengan perintjian dan keterangan2 jang djelas untuk keperluan *se-tinggi2nja satu bulan.*

(2) Tiap SPP dan tiap bukti pengeluaran harus disetudjui terlebih dahulu oleh Kepala Kantor/Pemimpin projek atau pedjabat jang ditundjuknja jang bukan bendaharawan.

(3) Tiap pembajaran oleh KBN didasarkan atas SKO asli jang diterimanja.

(4) KBN meneliti dan menentukan apakah pembajaran harus dilakukan sebagai beban tetap ataukah sebagai beban sementara, satu dan lain dengan memperhatikan ketentuan2 termaksud dalam pasal 13 diatas.

(5) KBN menerbitkan surat perintah membajar (SPM) dalam waktu *se-lambat2nja 6 (enam) hari kerdja* untuk Anggaran Rutin dan *3 (tiga) hari kerdja untuk Anggaran Pembangunan* setelah diterimanja SPP berkenaan jang lengkap. SPM berlaku sampai achir tahun anggaran 1972/1973.

(6) KBN wadjib menolak pembajaran, apabila :
   a. permintaan pembajaran tersebut tidak [illegible]
   b. [illegible] tersebut tidak sesuai dengan maksud atau melampaui djumlah jang disediakan dalam SKO berkenaan ;
   c. asli SKO berkenaan belum diterimanja.

   KBN harus menjatakan setjara tertulis pada SPP berkenaan alasan2 penolakan pembajarannja.

(7) Dalam hal bendaharawan menjimpan uang dalam sesuatu Bank, maka harus dilakukannja pada Bank Indonesia dan di-tempat2 dimana tidak ada Bank Indonesia, pada Bank Pemerintah. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat dikenakan denda, jang akan diatur lebih landjut oleh Menteri Keuangan.

Pasal 15.

(1) Pelaksanaan pekerdjaan2 pemborongan oleh pihak ketiga atau pembelian barang2 dan bahan2 termasuk pembelian barang2 dan bahan2 untuk pekerdjaan eigen beheer jang berdjumlah Rp.1.000.000,- (satu djuta rupiah) atau lebih dilaksanakan dengan surat perdjandjian berdasarkan *pelelangan umum* atau *pelelangan terbatas,* menurut ketentuan2 sebagaimana termuat dalam Lampiran II keputusan ini dan peraturan2 lain jang berlaku Usaha2 untuk menghindarkan ketentuan ajat ini dengan berbagai tjara, misalnja memetjah pembelian/pemborongan pekerdjaan jang pada hakekatnja merupakan suatu kesatuan, kedalam beberapa bagian jang masing2 djumlahnja dibawah Rp. 1.000.000,- tidak dibenarkan.

(2) Djika dalam perdjandjian dimuat ketentuan2 mengenai pembajaran uang muka, besarnja uang muka tersebut *tidak boleh lebih 20%* dari nilai perdjandjian. Pembajaran uang muka tersebut hanja dapat dilakukan, djika rekanan telah menjerahkan surat djaminan Bank Pemerintah.

(3) Ketentuan termaksud dalam ajat (2) diatas berlaku pula untuk pembelian barang2 dari luar negeri melalui importir, terketjuali apabila importir tersebut hanja bertindak sebagai *handling agent* Dalam hal jang terachir ini skala uang djasa handling agent ditetapkan oleh Menteri Keuangan bersama dengan Menteri Perdagangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas.

(4) Pembajaran2 mengenai pelaksanaan pekerdjaan2 pemborongan dan pembelian barang2 dengan surat perdjandjian dilakukan atas dasar berita atjara, jang menjatakan, bahwa penjerahan barang2, djasa atau prestasi pekerdjaan telah benar2 diselesaikan sesuai dengan perdjandjian bersangkutan.

(5) Dalam tiap perdjandjian pembelian atau pekerdjaan pemborongan, dimuat ketentuan *mengenai sanksi* dalam hal rekanan ternjata lalai memenuhi kewadjibannja.

(6) Perdjandjian pelaksanaan pemborongan pekerdjaan atas dasar "cost plus fee" tidak diperkenankan.

(7) Pengetjualian terhadap ketentuan2 termaksud dalam ajat (2) dan (3) diatas hanja dapat dilakukan dengan persetudjuan Menteri Keuangan.

(8) Ketentuan2 termaksud dalam ajat (1) sampai dengan (7) pasal ini merupakan sjarat untuk memperoleh pembajaran dari KBN.

Pasal 16.

Untuk pembelian/pemborongan luar negeri dipergunakan devisa berasal dari kredit luar negeri. Pengetjualian hanja dilakukan dengan persetudjuan Menteri Keuangan.

Pasal 17.

(1) Se-lambat2nja *tanggal 10 tiap bulan* bendaharawan mengirimkan surat pertanggungan djawab (SPD) tentang pengurusan uang untuk dipertanggung djawabkan (UUDP) mengenai bulan jang baru lalu kepada KBN. Tiap SPD dan tiap bukti pengeluaran harus disetudjui terlebih dahulu oleh Kepala Kantor/Pemimpin Projek atau Pedjabat jang ditundjuknja jang bukan bendaharawan.

(2) KBN menjelesaikan pemeriksaan atas SPD tersebut se-lambat2nja dalam waktu satu bulan setelah penerimaannja. Setelah dilakukan pemeriksaan atas SPD tersebut oleh KBN dikirimkan se-lekas2nja kepada Biro Keuangan Departemen/Lembaga bersangkutan.

(3) Bersamaan waktunja dengan pengiriman tersebut pada ajat (1) pasal ini selembar tembusan SPD disertai tembusan tanda bukti bersangkutan, dikirimkan langsung oleh Bendaharawan kepada Biro Keuangan Departemen/Lembaga bersangkutan.

(4) KBN dilarang membajarkan tambahan UUDP apabila SPD dari bulan terdahulu belum diterima dari bendaharawan bersangkutan.

ADMINISTRASI PELAKSANAAN ANGGARAN

Pasal 18.

(1) Tiap bendaharawan dan tiap orang/badan jang menerima/menguasai uang Negara harus mengadakan pembukuan.

(2) Tiap Departemen/Lembaga diwadjibkan mengadakan penata-usahaan/tata buku anggaran mengenai bagian anggaran jang dikuasainja.

(3) Tiap Departemen/Lembaga diwadjibkan mengadakan penata usahaan barang2 dan kekajaan/milik Negara jang ada dalam pengurusannja.

(4) Tiap Departemen/Lembaga/Instansi wadjib menjimpan setjara lengkap dan teratur dokumen2 jang menjangkut Keuangan Negara terutama mengenai pelaksanaan pekerdjaan/djasa, pembelian barang2 dan sebagainja.

(5) Dalam melaksanakan pembukuan dan penata usahaan termaksud dalam ajat (1), (2) dan (3) pasal ini harus dianut pedoman2/petundjuk2 jang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Pasal 19.

(1) Tiap instansi jang berhubungan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara, menjampaikan bahan2 (laporan) untuk tata Pembukuan Anggaran dan perhitungan anggaran setjara tertib dan teratur kepada Biro Keuangan Departemen/Lembaga jang menguasai bagian anggaran bersangkutan. Djika dalam bahan2/laporan termaksud diatas didjumpai kekeliruan, Biro Keuangan Departemen/Lembaga bersangkutan segera memberitahukan kepada kantor jang mengirimkan bahan/laporan tersebut.

(2) Tiap Menteri/Ketua Lembaga jang menguasai suatu bagian anggaran menjampaikan bahan2 guna perhitungan-anggaran setjara tertib dan teratur kepada Menteri Keuangan.

(3) Menteri Keuangan menetapkan djenis serta waktu penjampaian bahan2 dalam ajat (2) pasal ini.

(4) Perwakilan2 Republik Indonesia diluar negeri wadjib menjampaikan laporan bulanan kepada Departemen Keuangan mengenai penerimaan dan pengeluaran Negara jang telah mereka lakukan.

(5) Tiap minggu Bank Indonesia wadjib menjampaikan kepada Departemen Keuangan :
   a. Selain rekening koran Bendahara Umum Negara (BUN) dan sub2 rekeningnja disertai dengan nota2 debet/kredit bersangkutan
   b. Salinan rekening koran Direktorat Perbendaharaan Negara dan Tata-laksana Anggaran disertai dengan nota2 debet/kredit bersangkutan.
   c. Laporan mingguan mengenai bantuan luar negeri.

(6) Tiap bulan Bank Indonesia dan bank2 Pemerintah lainnja wadjib menjampaikan laporan kepada Departemen Keuangan mengenai saldo pada tiap2 achir bulan dari rekening2 bendaharawan jang ada padanja.

Pasal 20.

Tiap Departemen/Lembaga/Instansi/bendaharawan diwadjibkan menjampaikan alat2 keterangan dan bahan2 lainnja untuk *keperluan perpadjakan* kepada Departemen Keuangan.

Pasal 21.

Menteri Keuangan mengatur :

a. pembukuan rekening2 Pemerintah pada Bank Indonesia jang merupakan bagian dari rekening BUN ;

b. nama rekening2 tersebut dan kedudukannja terhadap rekening BUN.

c. djenis2 penerimaan dan pengeluaran jang harus dibukukan pada rekening2 tersebut.

d. tjara pengisian/pembebanan rekening2 tersebut serta pemindahan saldo antara rekening2 tersebut dengan rekening BUN

e. penundjukan pedjabat2 jang bertanggung djawab atas rekening2 tersebut.

f. tjara penata-usahaan rekening2 tersebut oleh Pemerintah.

Pasal 22.

Departemen Keuangan mengadakan pengolahan menjeluruh dari bahan2 termaksud dalam pasal 19 diatas dan menuangkannja dalam penjusunan Perhitungan Anggaran.

PENGAWASAN DAN PEMERIKSAAN

Pasal 23.

Pengawasan dilakukan menurut ketentuan2 jang berlaku dan petundjuk2 jang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Pasal 24.

(1) Tiap pedjabat jang berwenang menerbitkan SKO harus meneliti bahwa untuk SKO tersebut masih/telah tersedia dana anggarannja.

(2) Tiap Bendaharawan jang memperoleh SKO harus jakin tentang kebenaran dan sahnja sesuatu tagihan, sebelum mengadjukan SPP berkenaan kepada KBN.

(3) Sebelum melakukan pembajaran, KBN harus terlebih dahulu mengadakan pengudjian atas kebenaran dan sahnja permintaan pembajaran bersangkutan.

(4) Barang siapa menandatangani dan/atau mengesahkan sesuatu surat bukti jang dapat digunakan sebagai dasar pembajaran oleh Negara, bertanggung-djawab atas kebenaran dan sahnja isi dari surat bukti tersebut.

(5) Tiap Kepala Kantor/Pimpinan Projek diwadjibkan mengadakan pengawasan terhadap permintaan2 pembajaran jang diadjukan dan terhadap pengelolaan uang Negara jang diterima oleh pedjabat/bendaharawan dibawah pimpinannja.

Pasal 25.

Para Sekretaris Djenderal bertanggung-djawab atas penjelenggaraan pembukuan dan pelaporan2 sebagaimana telah ditetapkan dalam keputusan ini.

BAB II.
PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN BELANDJA PEMBANGUNAN

Pasal 26.

Dalam pelaksanaan projek2 pembangunan diusahakan koordinasi, integrasi sinkronisasi dan simplifikasi sebaik mungkin.

Pasal 27.

Tiap Menteri/Ketua Lembaga bertanggung djawab baik dari segi keuangan maupun dari segi fisik untuk projek jang ada dalam lingkungan Departemen/Lembaganja sebagai bagian dari pada suatu program.

Pasal 28.

(1) Pemimpin Projek dan Bendaharawan Projek ditundjuk oleh Menteri/Ketua Lembaga jang membawahi projek tersebut.

(2) Dalam penundjukan Pemimpin Projek dan Bendaharawan Projek harus diperhatikan peraturan2 umum kepegawaian negeri.

(3) Pemimpin Projek dan Bendaharawan Projek berkedudukan ditempat lokasi projek. Penjimpangan2 hanja dapat dilakukan dengan persetudjuan Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas jang harus dinjatakan dalam surat keputusan pengangkatan bersangkutan.

Pasal 29.

(1) Pemimpin Projek bertanggung djawab baik dari segi keuangan maupun dari segi fisik untuk projek jang dipimpinnja sesuai dengan Daftar Isian Projek (DIP) jang telah disahkan untuk projek tersebut.

(2) Pemimpin Projek dilarang mengadakan ikatan2 jang akan membawa akibat dilampauinja batas anggaran jang tersedia bagi Projeknja.

(3) Pemimpin Projek bertanggung djawab atas penjampaian laporan2 jang ditentukan dalam Keputusan ini pada waktunja kepada pedjabat2 bersangkutan.

(4) Pengurusan Keuangan oleh Bendaharawan Projek dilakukan berdasarkan Undang2 Perbendaharaan Indonesia (ICW) sebagaimana telah diubah dan ditambah, serta ketentuan2 termaksud dalam pasal 36.

Pasal 30.

(1) Untuk pelaksanaan Anggaran Pembangunan, Departemen/Lembaga bersangkutan mengisi DIP untuk masing2 projek menurut tjontoh dan petundjuk pengisian terlampir (lampiran III dan IV).

(2) DIP ditandatangani oleh Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan atau atas nama beliau oleh Sekretaris Djenderal. Penandatanganan DIP oleh Direktur Djenderal atau pedjabat jang setingkat dengan itu, memerlukan surat kuasa chusus dari Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan jang tembusannja disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas.

(3) DIP berlaku sebagai dasar pelaksanaan projek pembangunan djika sudah mendapat pengesahan dari Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas atau pedjabat2 jang dikuasakan. Pada waktu pengesahan tersebut, ditetapkan sekaligus kode mata anggaran projek bersangkutan.

Pasal 31.

(1) Departemen Keuangan menjampaikan DIP jang telah disahkan kepada ;
   a. Menteri Negara/Ketua Bappenas ;
   b. Departemen/Lembaga bersangkutan untuk digunakan sebagai dasar penerbitan SKO dan untuk diteruskan kepada projek bersangkutan ;
   c. KBN bersangkutan untuk digunakan sebagai pengudji SKO jang diterbitkan berdasarkan DIP tersebut ;
   d. Gubernur/Kepala Daerah ;
   e. Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan.

(2) Departemen/Lembaga bersangkutan bertanggung djawab atas penjampaian DIP jang telah disahkan itu kepada projek bersangkutan.

Pasal 32.

Bersamaan dengan pengesahan DIP, Departemen Keuangan mengatur penjediaan pembiajaan setjara triwulanan.

Pasal 33.

(1) Pembiajaan dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pembangunan disalurkan melalui :
   a. KBN
   b. Lembaga Perbankan.

(2) Penentuan KBN jang membiajai sesuatu projek didasarkan atas efisiensi pembiajaan dengan mengutamakan lokasi dari projek dalam hubungannja dengan wilajah pembiajaan dari sesuatu KBN.

(3) Pemindahan pembiajaan dari suatu KBN ke KBN lainnja hanja dapat dilaksanakan dengan izin Menteri Keuangan.

Pasal 34.

Dalam hal pembiajaan disalurkan melalui KBN maka penjaluran itu diatur sebagai berikut :
a. Berdasarkan DIP jang telah disahkan, Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan menerbitkan SKO menurut tjontoh terlampir (Lampiran V) untuk keperluan pembiajaan triwulanan sesuai batas2 penjediaan triwulanan jang tertjantum dalam DIP projek bersangkutan.
b. Asli SKO tersebut dikirimkan kepada KBN dan projek bersangkutan dan tembusannja kepada Ketua BPK, Menteri Keuangan, Menteri Negara/Ketua Bappenas dan Gubernur/Kepala Daerah bersangkutan.
c. Bendaharawan Projek dengan persetudjuan Pemimpin Projek mengadjukan SPP kepada KBN berdasarkan SKO bersangkutan, untuk biaja2 jang benar2 diperlukan sesuai dengan perkembangan projek.
d. Dalam tiap SPP untuk pembajaran beban sementara disebutkan saldo uang jang ada pada Bendaharawan Projek. KBN dilarang melakukan pembajaran beban sementara apabila :
   (i) saldo uang tersebut tidak dinjatakan dalam permintaan pembajaran bersangkutan.
   (ii) SPD mengenai bulan jang terdahulu belum diterimanja.
e. KBN melakukan pembajaran sesuai dengan ketentuan2 dalam pasal 13 dan 14 Keputusan ini.

Pasal 35.

(1) Terhadap DIP 1971/1972 jang mempunjai sisa Anggaran Pembangunan (SIAP 1971/1972) berlaku ketentuan2 sebagai berikut :
   a. SIAP 1971/1972 masih dapat digunakan dalam tahun anggaran 1972/1973 untuk pengeluaran2 menurut perintjian DIP 1971/1972 jang telah disahkan untuk projek bersangkutan.
   b. SIAP 1971/1972 termaksud dalam huruf a diatas ditambahkan pada Anggaran Belandja Pembangunan tahun 1972/1973 sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang2 No.1 tahun 1972.
   c. Jang dimaksud dengan SIAP 1971/1972 adalah :
      (i) Djumlah uang dalam DIP 1971/1972 sepandjang belum diterbitkan SKO-nja dalam tahun anggaran 1971/1972.
      (ii) Djumlah uang dalam SKO 1971/1972 sepandjang belum diterbitkan SPM-nja dalam tahun anggaran 1971/1972.
      (iii) Djumlah uang dalam SPM-SPM 1971/1972 jang belum diuangkan dalam tahun anggaran 1971/1972.
      (iv) Djumlah UUDP 1971/1972 jang SPD-nja pada tanggal 11 April 1972 belum diterima oleh KBN.
   d. Pelaksanaan penggunaan SIAP 1971/1972 diatur sebagai berikut :
      (i) Untuk penggunaan sisa DIP 1971/1972 termaksud dalam huruf c (i) diatas, Departemen/Lembaga bersangkutan menerbitkan SKO 1972/1973.
      (ii) SKO 1971/1972 jang masih mempunjai sisa sebagaimana termaksud dalam huruf c (ii) diatas sampai se-lambat2nja tanggal 30 Djuni 1972 dapat digunakan sebagai dasar bagi KBN untuk menerbitkan SPM 1972/1973 atas permintaan bendaharawan bersangkutan.
      (iii) Untuk penguangan SPM 1971/1972 termaksud dalam c (iii) diatas KBN menerbitkan SPM (ulangan) 1972/1973.
      (iv) Untuk djumlah sisa UUDP 1971/1972 termaksud dalam c (iv) diatas se-lambat2nja pada tanggal 20 April 1972, KBN menerbitkan SPM-nihil dengan mentjantumkan penerimaannja untuk untung Anggaran Pendapatan Rutin 1972/1973 mata anggaran 9A.3.1.2000 (Penerimaan SIAP 1971/1972) dan pengeluarannja atas beban projek bersangkutan.
      (v) Guna pengesahan SPM-SPM termaksud dalam d (ii), (iii) dan (iv) diterbitkan SKO ulangan pengesahan 1972/1973 oleh Departemen/Lembaga bersangkutan se-lambat2nja tanggal 30 Djuni 1972.
      (vi) Untuk penggunaan sisa SKO 1971/1972 termaksud dalam huruf c (ii) diatas setelah tanggal 30 Djuni 1972, KBN hanja dapat menerbitkan SPM 1972/1973 apabila untuk sisa SKO tersebut telah diterbitkan SKO-ulangan.
      (vii) Se-lambat2nja tanggal 30 April 1972 KBN menjampaikan kepada Departemen/Lembaga :
         — daftar sisa SKO 1971/1972 termaksud dalam huruf c (ii) diatas.
         — daftar SPM-SPM termaksud dalam huruf d (ii), (iii) dan (iv) diatas disertai tembusan SPM-SPM berkenaan.

(viii) Untuk SKO dan SPM termaksud dalam d (1) s/d (vi) diatas digunakan nomor kode projek 1971/1972 dengan dibubuhi tanda "SIAP 1971/1972" dibelakangnja.

e. SIAP 1971/1972 jang tidak dibutuhkan/tidak dipergunakan lagi untuk keperluan projek bersangkutan disetorkan kembali ke Kas Negara sebagai :

(i) penerimaan SIAP 1971/1972, mata anggaran 9A.3.1.2000 apabila setoran kembali tersebut dilakukan sebelum penerbitan SPM termaksud pada huruf d (iii) dan (iv) diatas.

(ii) Penerimaan kembali dari pengeluaran (kontrapos pengeluaran) projek SIAP 1971/1972 bersangkutan apabila setoran kembali tersebut dilakukan sesudah penerbitan SPM termaksud pada huruf d (ii), (iii) dan (iv) diatas.

(2) Agar pelaksanaan ketentuan2 termaksud dalam ajat (1) diatas dapat berdjalan dengan lantjar namun tertib, oleh Menteri Keuangan dikeluarkan peraturan2 pelaksanaannja lebih landjut.

Pasal 36.

Pertanggungan djawab Bendaharawan Projek diatur sebagai berikut :

a. Bendaharawan Projek se-lambat2nja pada tanggal 10 bulan berikutnja mengirimkan SPD dari UUDP jang diterimanja kepada KBN.
b. Apabila SPD diatas pada tanggal tersebut pada huruf (a) belum disampaikan, maka KBN mengirimkan surat peringatan kepada Bendaharawan bersangkutan, jang tembusannja disampaikan kepada Pemimpin Projek.
c. Apabila SPD tersebut belum djuga disampaikan pada tanggal 20 berikutnja, maka KBN mengirimkan surat tegoran, jang tembusannja disampaikan pula kepada Pemimpin Projek, Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan, Menteri Negara/Ketua Bappenas, Menteri Keuangan dan Ketua BPK.
d. KBN dilarang melakukan pembajaran UUDP sesuatu bulan sebelum SPD mengenai bulan jang terdahulu diterimanja.
e. Apabila pada Bendaharawan terdapat sisa UUDP jang tidak diperlukan lagi untuk pelaksanaan projek, maka sisa tersebut harus disetorkan kembali se-lambat2nja pada saat pengadjuan SPD terachir.

Pasal 37.

Pemimpin dan Bendaharawan Projek diwadjibkan mengadakan pembukuan/pentjatatan sedemikian rupa, hingga setiap saat dapat diketahui :

a. bahwa komitmen2 jang telah dibuatnja tidak melampaui batas kredit anggaran jang tersedia untuk projeknja ;
b. djumlah uang/anggaran jang masih tersisa ;
c. keadaan/perkembangan projek baik fisik maupun keuangan.

Pasal 38.

(1) Pemimpin Projek menjampaikan laporan triwulan kepada Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan, Menteri Keuangan, Menteri Negara/Ketua Bappenas, Gubernur/Kepala Daerah bersangkutan dan Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan, se-lambat2nja satu bulan setelah berachirnja suatu triwulan.

(2) Bentuk laporan tersebut ditentukan lebih landjut oleh Menteri Keuangan bersama dengan Menteri Negara/Ketua Bappenas.

(3) Gubernur mengikuti dan mengawasi perkembangan projek2 jang ada didaerahnja baik berdasarkan laporan dari Pemimpin Projek maupun dengan melakukan penelitian sendiri dan selandjutnja melaporkan setjara berkala ataupun insidentil mengenai keadaan sesuatu projek atau projek2 bersangkutan. Laporan tersebut disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, kepada Departemen/Lembaga bersangkutan, Menteri Keuangan Menteri Negara/Ketua Bappenas dan Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan.

(4) Penilaian mengenai tingkat perkembangan pelaksanaan baik fisik maupun keuangan dari Anggaran Pembangunan dilakukan bersama oleh Menteri Negara/Ketua Bappenas dan Menteri Keuangan.

(5) Disamping penilaian dimaksud dalam ajat (4) pasal ini Menteri Negara Pengawasan Operasionil Pembangunan berdasarkan bahan2 jang dihimpun oleh Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan dan/atau bahan2 lainnja djuga mengadakan pengawasan dan penilaian atas perkembangan pelaksanaan projek bersangkutan.

(6) Hasil penilaian dalam ajat (4) dan (5) pasal ini dilaporkan setjara berkala kepada Presiden.

Pasal 39.

(1) Perubahan Pemimpin Projek/Bendaharawan Projek jang tertjantum didalam DIP jang telah disahkan, ditetapkan oleh Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan. Surat Keputusan tersebut disampaikan kepada Menteri Keuangan, Menteri Negara/Ketua Bappenas, Gubernur/Kepala Daerah dan KBN bersangkutan.

(2) Pergeseran2 dan/atau perubahan biaja jang disediakan dalam suatu DIP jang telah disahkan harus diadjukan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas untuk penilaian dan keputusan.

(3) Pergeseran2 antara suatu projek ke projek lain dalam satu sektor diadjukan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas untuk penilaian dan keputusan.

(4) Usul pergeseran/perubahan termaksud pada ajat (2) dan (3) diatas pada dasarnja dilakukan dengan mengadjukan DIP baru menurut tjara tertera dalam pasal 30 Keputusan ini.

Pasal 40.

Untuk segala sesuatu jang menjangkut segi penerimaan dari projek dan pendjualan/pemisahan kekajaan/milik projek berlaku ketentuan2 dalam Bab I Keputusan ini.

Pasal 41.

(1) Dana anggaran pembangunan Sektor Pembangunan Daerah jang menjangkut Program Pembangunan Desa, Program Pembangunan Daerah Tingkat II dan Program Pembangunan Daerah Tingkat I disalurkan melalui suatu lembaga perbankan jang ditundjuk oleh Menteri Keuangan.

(2) Dana anggaran pembangunan untuk Program Pembanguhan Desa dipergunakan untuk pembiajaan pelengkap dari projek2 desa atas dasar gotong-rojong jang bersifat mempertinggi produksi dalam waktu singkat dan meningkatkan pengikut sertaan penduduk dalam kegiatan pembangunan jang serasi dengan projek2 Pembangunan Lima Tahun.
(3) Dana anggaran Pembangunan untuk Program Pembangunan Kabupaten/Kotamadya jang berasal dari Rp.100,- tiap djiwa dipergunakan untuk pembiajaan projek2 jang bersifat memperluas lapangan kerdja, mempertinggi produksi dalam waktu singkat dan meningkatkan pengikut sertaan penduduk dalam kegiatan pembangunan jang serasi dengan projek2 Pembangunan Lima Tahun, satu dan lain dengan tidak mengurangi keharusan Kabupaten/Kotamadya untuk menggunakan penerimaan dari iuran bangunan/Rehabilitasi Daerah bagi pembiajaan projek2 Pembangunan dan rehabilitasi Kabupaten/Kotamadya.
(4) Pengelolaan dana tersebut dilaksanakan oleh lembaga perbankan dimaksud dalam ajat (1). Lembaga Perbankan tersebut tiap bulan menjampaikan laporan kepada Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara/Ketua Bappenas, tentang pembiajaan2 jang telah disalurkannja kepada desa2, kepada projek2 Kabupaten/Kotamadya dan kepada Daerah Tingkat I bersangkutan.
(5) Ketentuan lebih landjut tentang penggunaan, penjaluran, pengurusan dan pertanggungan-djawab dana2 tsb. dalam ajat (2) dan (3) diatas diatur lebih landjut oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas.

Pasal 42.

(1) Dana anggaran pembangunan Sektor Penjertaan Pemerintah disalurkan melalui Bank Sentral/Bank Indonesia.
(2) Dana tersebut dipergunakan untuk :
a. Memenuhi kewadjiban Pemerintah sebagai bagian penjertaannja dalam perusahaan2 negara dan usaha2 bersama.
b. Memberi kredit djangka menengah dan djangka pandjang kepada projek2/usaha2 pembangunan.
(3) Pengelolaan dana tersebut sepandjang mengenai ajat (2) huruf b pasal ini dilaksanakan oleh Bank Sentral/Bank Indonesia atau Bank Pemerintah lain jang ditundjuknja dan penundjukan tersebut disampaikan kepada Menteri Keuangan.
(4) Tiap bulan Bank Indonesia menjampaikan laporan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas tentang penggunaan dana anggaran pembangunan Sektor Penjertaan Pemerintah sedemikian rupa,hingga memberikan gambaran jang djelas mengenai :
a. Besarnja djumlah dari dana anggaran tersebut jang mendjadi bagian penjertaan modal Pemerintah.
b. Perkembangan perkreditan sebagai pelaksanaan penjertaan Pemerintah, bagian Bank Indonesia dan bagian2 Bank Pemerintah pemberi kredit dalam rangka perkreditan tersebut.
(5) Ketentuan lebih landjut tentang penggunaan, penjaluran, pengurusan dan pertanggungan djawab dana tersebut ditetapkan oleh Menteri Keuangan bersama dengan Menteri Negara/Ketua Bappenas.

Pasal 43.

(1) Untuk projek2 jang mendapat bantuan projek dan/atau bantuan tehnis dari luar negeri biaja2 rupiah (local cost termasuk handling cost) jang harus disediakan atas beban anggaran Pembangunan ditjantumkan dalam DIP projek tersebut.
(2) Bagi pembiajaan2 rupiah untuk handling cost jang belum diketahui setjara pasti bagi projek2 jang mendapat bantuan projek dan/atau bantuan tehnis, perkiraan djumlah biaja ini ditjantumkan dalam DIP projek tersebut. Penggunaan djumlah tersebut baru dapat dilakukan setelah didapatkan keterangan2 lengkap atau ada persetudjuan Menteri Keuangan sesudah mendengar pendapat Menteri Negara/Ketua Bappenas.
(3) Prosedur dan penata-usahaan pelaksanaan Anggaran Pembangunan jang menjangkut bantuan projek dan/atau bantuan technis dari luar negeri dilaksanakan menurut ketentuan2 termaksud dalam Lampiran VI Keputusan ini.

Pasal 44.

Pengaturan penjediaan pembiajaan rupiah, prosedur dan penata-usahaan bantuan projek dan/atau bantuan tehnis dari luar negeri untuk projek2 pembangunan jang tidak tertjakup dalam pasal 43 diatas, jang pelaksanaan anggarannja tidak diatur melalui DIP ditentukan lebih landjut oleh Menteri Keuangan setelah mendengar Menteri Negara/Ketua Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia.

Pasal 45.

(1) Kepada petugas2 pelaksana projek pembangunan diberikan honorarium dengan djumlah2 jang disetudjui oleh Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua Bappenas setelah mendengar Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara.
(2) Pegawai2 negeri jang bekerdja pada beberapa projek, hanja berhak untuk mendapat honorarium jang tersedia baginja pada salah satu projek dan dibebankan pada projek tersebut.

BAB III
PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN BELANDJA RUTIN

Pasal 46.

(1) Dasar pelaksanaan Anggaran Belandja Rutin adalah penghematan/effisiensi disegala bidang.
(2) Pergeseran antar mata anggaran dalam suatu pos, hanja dapat dilakukan dengan persetudjuan Menteri Keuangan atas nama Presiden.

Pasal 47.

(1) Untuk keperluan pelaksanaan Anggaran Belandja Rutin non-pegawai, Belandja Pegawai luar negeri dan biaja pekerdja-harian bukan organik tiap Departemen/Lembaga mengadjukan suatu rentjana penggunaan dana anggaran triwulan terdiri dari rentjana keuangan dan rentjana fisik kepada Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran.
(2) Rentjana Keuangan jang dimaksud dalam ajat (1) diatas memuat perkiraan pengeluaran untuk tiap mata anggaran selama djangka waktu satu triwulan dalam batas2 dana anggaran jang telah disediakan. Rentjana fisik memuat perkiraan kebutuhan akan barang2 dan djasa2 selama djangka waktu satu triwulan, diperintji menurut djenis, djumlah dan harga satuan.

(3) SKO baruiah dapat diterbitkan setelah rentjana penggunaan tersebut pada ajat (1) dan (2) pasal ini disetudjui oleh Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran.
(4) SKO diterbitkan oleh Departemen/Lembaga bersangkutan dan berlaku setelah mendapat pengesahan dari Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran.
(5) Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran menjelesaikan pengesahan atas SKO dalam waktu se-lambat2nja 6 (enam) hari kerdja setelah diterima SKO bersangkutan disertai bahan2 jang memenuhi sjarat2 jang diperlukan untuk kepentingan pemberian pengesahan.

Pasal 48.

(1) Tiap Departemen/Lembaga wadjib menjusun daftar susunan kekuatan pegawai (formasi) dalam dan luar negeri dalam batas2 Belandja Pegawai dalam Anggaran Belandja 1972/1973 jang tersedia untuknja, dan menjampaikannja kepada Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara se-lambat2nja pada tanggal 30 April 1972.
(2) Formasi tersebut disahkan oleh Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara setelah mendengar Menteri Tenaga Kerdja, Menteri Keuangan dan Kepala Kantor Urusan Pegawai, se-lambat2nja pada tanggal 31 Mei 1972. Dalam hal menjangkut formasi pegawai diluar negeri didengar pula Menteri Luar Negeri.
(3) Penambahan pegawai hanja diperkenankan dalam batas2 formasi jang telah disahkan sebagaimana termaksud dalam ajat (2) diatas dengan urutan prioritas sebagai berikut :
   a. Pelimpahan pegawai dari Departemen/Lembaga jang kelebihan pegawai.
   b. Siswa/mahasiswa ikatan dinas, setelah lulus dari pendidikannja.
   c. Sardjana wadjib kerdja.
   d. Tjalon pegawai lainnja.
(4) Untuk penambahan/pengangktan pegawai baru diperlukan persetudjuan prinsip terlebih dahulu dari Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, sedang penerimaan/penjaringan pegawai2 baru tersebut dilakukan oleh Departemen/Lembaga bersangkutan dengan mengikut sertakan Departemen Tenaga Kerdja. Penetapan pangkat, masa kerdja dan gadji selandjutnja dilaksanakan dengan persetudjuan Kepala Kantor Urusan Pegawai.
(5) Kenaikan pangkat pegawai dilaksanakan dalam batas2 formasi termaksud dalam ajat (2) diatas setelah mendapat persetudjuan lebih dahulu dari Kepala Kantor Urusan Pegawai.
(6) Penambahan/pengangkatan pegawai/guru sekolah bersubsidi dan tenaga kesenian hanja dapat dilakukan oleh Menteri bersangkutan setelah mendengar persetudjuan Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, Menteri Tenaga Kerdja, Menteri Keuangan dan Kepala Kantor Urusan Pegawai serta Menteri Luar Negeri, dalam hal penambahan/pengangkatan diluar negeri.
(7) Se-lambat2nja pada tgl. 30 April 1972 Menteri/Ketua Lembaga telah menetapkan/menetapkan kembali pedjabat2 jang diberi wewenang untuk menandatangani surat keputusan kepegawaian dan pedjabat2 jang diberi wewenang untuk menandatangani surat keputusan penetapan pensiun. Salinan surat keputusan penetapan/penetapan kembali itu disertai dengan spesimen tandatangan pedjabat2 jang diberi wewenang tersebut segera dikirimkan kepada semua KBN.
(8) Pegawai negeri sipil (pusat) jang diperbantukan pada Pemerintah Daerah Otonom, perusahaan2 atau badan2 jang anggarannja tidak/tidak sepenuhnja diatur dalam Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara, selama perbantuan tersebut mendjadi beban Pemerintah Daerah Otonom/perusahaan/badan bersangkutan.
(9) Perbantuan pegawai negeri untuk tugas2 diluar Pemerintahan dengan dibebani Anggaran Belandja Negara, tidak diperkenankan, ketjuali dengan izin Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, Menteri Tenaga Kerdja dan Menteri Keuangan.
(10) Setelah perbantuan termaksud dalam ajat (8) dan (9) diatas berachir maka pegawai bersangkutan ditempatkan kembali pada Departemen/Lembaga asalnja.

Pasal 49.

Peraturan gadji/tundjangan pegawai diluar negeri ditetapkan dengan surat keputusan Presiden setelah mendengar pertimbangan Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, Menteri Luar Negeri, Menteri Tenaga Kerdja dan Menteri Keuangan.

Pasal 50.

(1) Pemberian kenaikan gadji berkala dilakukan dengan surat pemberitahuan oleh Kepala Kantor setempat atas nama pedjabat jang berwenang.
(2) Penundaan kenaikan gadji berkala ditetapkan dengan surat keputusan oleh pedjabat jang berwenang termaksud dalam ajat (7) pasal 48.
(3) Tiap pegawai negeri jang akan pensiun se-lambat2nja sembilan bulan sebelum saat mulai masa pensiun menjampaikan surat permintaan pensiun lengkap dengan bahan2nja kepada Departemen/Lembaga/Kantor bersangkutan, satu dan lain agar surat keputusan penetapan pensiun berkenaan dapat diselesaikan tepat pada waktunja.
(4) Kepala Kantor Urusan Pegawai mengadakan pusat tata-usaha kepegawaian dengan suatu sistim jang serasi, dibawah bimbingan Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara.
(5) Tiap Departemen/Lembaga/Kantor jang berwenang menerbitkan surat Keputusan penetapan pensiun mengadakan tata-usaha pensiun jang serasi, sehingga tiap saat dapat diketahui djumlah surat Keputusan jang telah diterbitkannja.

Pasal 51.

(1) Kepada pegawai negeri sipil diberikan tundjangan beras dalam bentuk uang. Untuk daerah2 tertentu tundjangan beras tsb. dapat diberikan dalam bentuk natura. Menteri Keuangan menentukan daerah2 tertentu tsb.
(2) Pemberian tundjangan beras dalam bentuk natura dilaksanakan oleh Badan Urusan Logistik (BUL) sesuai dengan surat keterangan jang diberikan oleh KBN berdasarkan daftar gadji Departemen/Lembaga/Kantor bersangkutan.
(3) Pembajaran harga beras tsb. pd ajat (2) diatas dilakukan oleh KBN setelah menerima tanda-bukti penjerahan beras oleh BUL dengan tjara pemindah-bukuan kepada rekening BUL pada Bank Indonesia di Djakarta.
(4) Departemen Keuangan mengatur lebih landjut pelaksanaan ajat (2) dan (3) diatas.

Pasal 52.

(1) Kerdja lembur hanja dilakukan untuk pekerdjaan2 jang mengingat sifatnja sangat penting, sangat mendesak dan penjelesaiannja tidak dapat ditangguhkan.
(2) Kantor Urusan Pegawai bersama dengan Departemen Keuangan c.q. Direktorat Djenderal Anggaran mengusahakan keseragaman honorarium uang vakasi dan tundjangan ikatan dinas, berdasarkan peraturan jang berlaku.

(3) Departemen/Lembaga membatasi pembentukan panitia2/team2/badan2 sampai hal2 jang sangat perlu. Pembentukan panitia2/team2/badan2 jg dibiajai atas beban Anggaran Belandja Negara, memerlukan terlebih dahulu persetudjuan dari Menteri Keuangan c.q. Direktur Djenderal Anggaran. Persetudjuan tsb. dinjatakan dlm surat keputusan pembentukan pan'tia team badan berkenaan.

(4) Ikatan dinas baru atas beban Anggaran Belandja Negara hanja diperkenankan :

a. untuk pendidikan jg penting untuk perkembangan Negara akan tetapi jg sifatnja kurang menarik ;

b. bagi siswa/mahasiswa jg luar biasa ketjakapannja, akan tetapi tidak mampu melandjutkan peladjarannja atas biaja sendiri ;

a dan b atas usul Departemen/Lembaga bersangkutan dan setelah terlebih dahulu mendapat persetudjuan dari Menteri P dan K, Menteri Tenaga Kerdja dan Menteri Keuangan cq Dit Djen Anggaran. Surat Persetudjuan dari Menteri P. dan K, Menteri Tenaga Kerdja dan Menteri Keuangan cq Dit. Djen. Anggaran, dinjatakan dlm surat keputusan pemberian tundjangan ikatan dinas berkenaan.

(5) Pemberian/Pengizinan tugas beladjar dlm negeri bagi pegawai negeri untuk masa lebih dari satu tahun, tidak diperkenankan ketjuali atas persetudjuan Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, Menteri Tenaga Kerdja dan Menteri Keuangan.

(6) Pemberian/pengiriman tugas beladjar (darmasiswa) dlm negeri bagi warga negara asing atas beban anggaran Belandja Negara, memerlukan persetudjuan terlebih dahulu dari Menteri P. dan K., Menteri Keuangan, Menteri L.N., Menteri Kehakiman dan Kepala Kantor Urusan Pegawai.

Pasal 53.

(1) Untuk biaja2 uang lembur, honorarium/vakasi dan tundjangan ikatan dinas tiap Departemen/Lembaga menjusun rentjana pembiajaan triwulanan diperintji menurut kantor/tempat/daerah dng memperhatikan batas2 anggaran jg ditentukan dlm Anggaran Belandja Negara 1972/1973 bagi lingkungannja masing2. Rentjana pembiajaan tsb. dapat disusun untuk satu tahun sekaligus diperintji per-triwulan.

(2) Rentjana pembiajaan tsb. berlaku setelah memperoleh pengesahan dari Departemen Keuangan cq. Dit Djen. Anggaran.

(3) KBN dilarang melakukan pembajaran uang lembur honorarium/uang vakasi dan/atau tundjangan ikatan dinas djika rentjana pembiajaan jg telah disahkan tsb. pd ajat (2) diatas belum diterimanja.

(4) Penjelesaian penjusunan, pengesahan dan pengiriman rentjana pembiajaan tsb. dilaksanakan dlm waktu sesingkat singkatnja.

Pasal 54.

(1) Untuk belandja barang perlu diusahakan efisiensi jg maksimal terutama mengenai ongkos kantor, barang2 tjetak, alat2 dan sebagainja.

(2) Tidak diadakan pembelian inventaris baru bagi Dep./Lembaga apabila jg ada masih dapat dipergunakan.

(3) Pembelian inventaris hanja dapat dilakukan untuk kepentingan peningkatan produktivitas.

(4) Biaja beristirahat dibalai peristirahatan tidak diperkenankan dibebankan pd Anggaran Belandja Negara.

(5) Dlm rangka penghematan Anggaran Belandja Negara, maka ketentuan2 sehubungan dng pemberian pakaian dinas (pakaian seragam/pakaian kerdja) ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah memperoleh pertimbangan2 dari Menteri Negara Urusan Penjempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara dan Menteri Tenaga Kerdja.

(6) Pembukaan perwakilan baru diluar negeri dpt dilakukan setelah mendpt persetudjuan dari Menteri L.N. dan Menteri Keuangan.

Pasal 55.

Untuk Belandja Pemeliharaan diusahakan efisiensi sebagai berikut :

a. Biaja pemeliharaan kendaraan ditekan se rendah2nja, dan dibatasi pd kendaraan2 jg diperlukan untuk tugas ordonans, operasionil dan pengawasan. Penetapan djumlah kendaraan jg dipergunakan bagi tugas ordonans, operasionil dan pengawasan, didasarkan atas rentjana penggunaan kendaraan (misalnja: djumlah dan djarak perdjalanan jg akan diadakan, ragam pekerdjaan jg akan dilakukan dng kendaraan2 tsb. dan sebagainja).

b. Biaja pemeliharaan bangunan/gedung/kantor/rumah2 instansi, dibatasi sampai pengapuran dan perbaikan ketjil.

c. Biaja pemeliharaan gedung mess, bungalow, guesthouse dan balai peristirahatan jg dpt dibebankan pd Anggaran Belandja Negara, hanja menjangkut perbaikan ketjil sadja.

Pasal 56.

(1) Biaja perdjalanan dinas dihemat dng membatasi djumlah frekwensi perdjalanan dinas (perdjalanan djabatan dan perdjalanan pindah), jaitu dng mengutamakan kepentingan2 mendesak. Penggunaan alat pengangkutan kapal udara bagi perdjalanan2 dinas dibatasi sampai pd perdjalanan jg benar2 dianggap urgen sadja.

(2) Tiap Dep./Lembaga membuat rentjana triwulanan mengenai perdjalanan dinas termasuk perdjalanan dinas tetap, biaja perdjalanan tjuti besar mendjelang saat pensiun dan biaja perdjalanan pensiun ketempat menetap, jg akan dilakukan serta besarnja biaja jg diperlukan menurut peraturan perdjalanan dinas dan menurut peraturan perdjalanan dinas tetap jg berlaku dan dlm batas2 jg ditentukan dlm Anggaran Belandja masing2, diperintji sesuai dng kepentingan Kantor Pusat dan Kantor Daerah.

(3) Setelah rentjana tsb. disetudjui oleh Dep. Keuangan cq. Dit.Djen. Anggaran, maka Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan menerbitkan SKO biaja perdjalanan dinas, jg langsung ditudjukan kpd bendaharawan Instansi bersangkutan.

(4) Atas dasar SKO jg telah disahkan oleh Dep. Keuangan cq. Direktorat Djenderal Anggaran bendaharawan bersangkutan memperoleh uang pembiajaan perdjalanan dinas dari KBN

(5) Menteri Keuangan mengatur lebih landjut pedoman2 dan ketentuan2 pelaksanaan urusan perdjalanan dinas.

Pasal 57.

(1) Perdjalanan dinas luar negeri memerlukan izin terlebih dahulu dari Presiden terketjuali,

a. Perdjalanan dinas pegawai2 jg ditempatkan di dan dipanggil kembali dari luar negeri ;

b. Perdjalanan dinas pegawai2 antar tempat diluar negeri.

Izin untuk perdjalanan dinas sub (a) dan (b) tsb. masing2 termasuk dlm wewenang Menteri L.N. dan Kepala Perwakilan Republik Indonesia bersangkutan.

(2) Dlm tiap surat keputusan mengenai perdjalanan dinas luar negeri dinjatakan atas anggaran Dep./Lembaga mana biaja perdjalanan pedjabat2 bersangkutan dibebankan

(3) Tiap Dep./Lembaga, jg menguasai satu bagian anggaran membuat rentjana triwulanan mengenai perdjalanan dinas luar negeri jg akan dilaksanakan serta besarnja biaja jg diperlukan menurut peraturan perdjalanan dinas luar negeri jang berlaku, dan dlm batas2 jg ditentukan dlm Anggaran Belandja masing2.

(4) Setelah rentjana tsb. disetudjui oleh Dep Keuangan cq D t Djen Anggaran, maka Menteri/Ketua Lembaga bersangkutan menerbitkan SKO biaja perdjalanan dinas luar negeri atas nama bendaharawan instansi bersangkutan.
(5) Atas dasar SKO jg telah disahkan oleh Dep Keuangan cq D t.Djen Anggaran bendaharawan bersangkutan mengadjukan permintaan uang kepada KBN
(6) KBN menerbitkan SPMU kpd bendaharawan bersangkutan sbg UUDP setelah menerima SPP berkenaan.

Pasal 58

(1) Pegawai2 jg dipindahkan dan ditempat jg baru tidak mendapat perumahan, diizinkan tinggal dilosmen/hotel tanpa makan dan/atau mendapat uang pesangon.
(2) Djumlah uang pesangon ditambah dng biaja losmen/hotel tanpa makan keseluruhannja tidak boleh lebih dari pada tiga bulan biaja losmen/hotel tanpa makan berdasarkan tarip rata2, jg ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
(3) Pembajaran biaja losmen/hotel tanpa makan dan/atau uang pesangon dilakukan atau dasar SKO.
(4) Pegawai jg dipindahkan/ditempatkan pd Perwakilan R I. diluer Negeri sebelum mendapatkan perumahan diizinkan tinggal dihotel tanpa makan untuk waktu se lama2nja 3 (tiga) bulan

Pasal 59

(1) Pemberian subsidi dan bantuan kpd badan2 swasta dibatasi sampai pd kebutuhan jg esensiil-riil.
(2) Pemberian subsidi kpd Daerah Otonom disinkronisasikan dng pendapatan daerah dan penjerahan sebagian dari padjak2 kpd daerah.

Pasal 60.

Perubahan2 organisasi Dep/Lembaga Negara jg mengakibatkan menimbulkan pergeseran anggaran dari Dep./Lembaga Negara tsb. harus terlebih dahulu mendapat persetudjuan Menteri Keuangan

BAB IV
PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN BELANDJA NEGARA UNTUK DAERAH IRIAN BARAT

Pasal 61

Ketentuan2 dlm Keputusan ini berlaku pula untuk daerah Irian Barat, satu dan lain disesuaikan dng kondisi2 daerah tersebut.

Pasal 62

(1) Dlm th anggaran 1972/1973 ini belandja rutin instansi2 vertikal Pemerintah Pusat didaerah Irian Barat diintegrasikan dlm belandja subsidi untuk Daerah Irian Barat jg dlm pelaksanaannja harus mentjerminkan adanja vertikalisasi tsb dlm ajat (2) pasal ini.
(2) Departemen2 harus mengusahakan segera terwudjudnja vertikalisasi di Irian Barat, agar pemisahan anggaran untuk urusan2 Pemerintah Pusat dan Daerah Irian Barat sebagaimana termaksud dlm pasal 13 U U. No 12 th 1969 segera terlaksana.
(3) Ketentuan2 mengenai pembaiaran gadji pegawai Negeri (Pemerintah Pusat) dan pensiun bekas pegawai negeri (Pem. Pusat) di Irian Barat diatur oleh Menteri Negara Urusan Penjempurnaan Pembersihan Aparatur Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dlm Negeri dan Kep Kantor Urusan Pegawai.

Pasal 63.

(1) DIP-DIP untuk projek2 pembangunan sektoral didaerah Irian Barat jg dibebankan pd Bagian "Pembiajaan dan Perhitungan" disusun oleh masing2 Dep./Lembaga sepandjang projek2 bersangkutan termasuk dlm lingkungannja, sesuai dng ketentuan2 termaksud dlm Bab II, dng koordinasi Menteri Dlm Negeri/Ketua Sektor Chusus Irian Barat.
(2) Atas dasar DIP-DIP jg telah disjahkan, Menteri Keuangan menerbitkan SKO triwulanan atas permintaan masing2 Dep./Lembaga dng koordinasi Menteri Dlm Negeri/Ketua Sektor Chusus Irian Barat.
(3) Berdasarkan DIP dan SKO serta atas permintaan Bendaharawan Projek bersangkutan KBN di Irian Barat menerbitkan SPM kpd Bendaharawan tsb.
(4) Penjampaian SPD dan laporan2 dilakukan sesuai dng ketentuan2 termaksud dlm Bab I dan Bab II.
(5) Terhadap projek2 pembangunan lainnja diluar projek2 sektoral tsb dlm ajat (1) diatas dilaksanakan sesuai dng ketentuan2 termaksud dlm Bab II

BAB V
PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANDJA NEGARA DALAM LINGKUNGAN HANKAM

Pasal 64

Penjaluran pembiajaan dlm rangka pelaksanaan APBN bagi Dep HANKAM dilakukan dng pembukaan rekening kredit perbendaharaan (Schatkistkrediet) pd Bank Indonesia ialah :

a. Rekening Djakarta 1/1972/1973 : Untuk pengeluaran2 Belandja Pegawai dan Rutin Dalam Negeri.
b. Rekening Djakarta 2/1972 1973 : Untuk pengeluaran2 Operasi Kopkamtib
c. Rekening Djakarta 3/Dev/1972/1973 : Untuk pengeluaran2 Belandja Pegawai Atase, Belandja Barang Atase dan Belandja Barang Impor
d. Rekening Djakarta 4/Pemb/1972/1973: Untuk pengeluaran2 Anggaran Pembangunan.

Pasal 65.

(1) Kepada anggota ABRI termasuk pegawai sipil dlm lingkungan Dep HANKAM diberikan tundjangan beras dlm bentuk natura, menurut peraturan jg berlaku
(2) Pemberian tundjangan beras dlm bentuk natura tsb dilaksanakan oleh BUL berdasarkan DO induk jg ditetapkan bersama oleh Dep HANKAM dan BUL dlm batas2 anggaran jg tersedia untuk keperluan itu.
(3) Pembajaran harga beras tsb dilakukan oleh Dep Keuangan berdasarkan SKO Departemen HANKAM dan DO-induk termaksud dlm ajat (2) dalam batas2 anggaran jg tersedia untuk itu, dng tjara pemindahbukuan atas beban Rekening BUN (Bendahara Umum Negara) untuk untung rekening HPB (Hasil Pendjualan Beras) BUL pd Bank Indonesia di Djakarta.
(4) Tiap suatu triwulan berachir, BUL segera menjampaikan kpd Dep HANKAM tanda bukti penjerahan beras oleh BUL kepd anggota ABRI termasuk pegawai sipil dlm lingkungan Dep HANKAM mengenai masa triwulan j.b.l.

Pasal 66

(1) Untuk penjaluran minjak (bahan bakar dan pelumas) kpd Dep HANKAM dibuat DO-induk jg ditetapkan bersama oleh Dep. HANKAM dan PN Pertamina dlm batas2 anggaran jg tersedia untuk itu.

(2) DO-induk pd ajat (1) dibagi untuk 4 (empat) triwulan jg besarnja disesuaikan dng kebutuhan Dep.HANKAM dlm triwulan2 bersangkutan.

(3) Pembajaran harga minjak (bahan bakar dan pelumas) jg disalurkan oleh PN Pertamina kpd Dep. HANKAM dilakukan oleh Dep. Keuangan berdasarkan SKO Dep. HANKAM. Pembajaran tsb. dilakukan pd awal tiap triwulan dan besarnja sesuai dng harga minjak (bahan bakar dan pelumas) untuk triwulan bersangkutan sebagaimana dimaksud dlm ajat (2) diatas.

(4) Pada pembajaran termaksud dlm ajat (3) harus diperhitungkan pula realisasi jg sebenarnja mengenai penjaluran minjak (bahan bakar dan pelumas) kepada Departemen HANKAM.

(5) a. Pembajaran termaksud dlm ajat (3) dan (4) pasal ini dilakukan dng membebani rekening BUN dan bersamaan dng itu membukukannja untuk untung rekening tsb. sebagai penerimaan laba bersih minjak jg harus disetorkan oleh PN Pertamina.

b. PN Pertamina memperhitungkan pembajaran tsb. diatas dng djalan memotongkan dari laba-bersih minjak jg harus disetorkannja.

c. Pemotongan tsb. diatas tidak boleh melebihi djumlah jg termaksud dlm ajat (5) a diatas.

Pasal 67.

Pembajaran langganan listrik/telepon/gas dilakukan oleh Departemen Keuangan berdasarkan SKO Dep. HANKAM dan kontrak jg ditetapkan bersama oleh :

a. Dep. HANKAM dan PLN sepandjang mengenai langganan Listrik.
b. Dep. HANKAM dan Perum Telkom sepandjang mengenai langganan telepon.
c. Dep. HANKAM dan Perusahaan Gas Negara sepandjang mengenai langganan gas.

dalam batas2 anggaran jg tersedia untuk itu, dng tjara pemindah bukuan atas beban rekening BUN (Bendahara Umum Negara) untuk untung :

a. Rekening PLN pd bank jg ditundjuk oleh Perusahaan Listrik Negara.
b. Rekening Perum Telkom pd bank jg ditundjuk oleh Perum Telkom.
c. Rekening Perusahaan Gas Negara pd bank jg ditundjuk oleh P.N. Gas.

Pasal 68.

Ketentuan2 lain dlm Keputusan ini berlaku mutatis-mutandis bagi Dep. Pertahanan dan Keamanan (HANKAM) dng memperhatikan struktur organisasi jg berlaku didalamnja.

Pasal 69.

Dep. HANKAM tiap bulan wadjib menjampaikan laporan bulanan kpd Menteri Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan mengenai penerimaan dan pengeluaran anggaran jg telah dilakukannja.

BAB VI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 70.

Pelanggaran terhadap ketentuan2 dlm Keputusan ini dapat dikenakan tindakan administratif dan/atau tindakan2 lainnja berdasarkan peraturan2 jg berlaku.

Pasal 71

(1) Hal2 jg belum tjukup diatur dlm Keputusan ini diatur oleh Menteri Keuangan.

(2) Dlm keadaan2 tertentu, Menteri Keuangan dapat mengadakan pengaturan2 chusus.

Pasal 72.

Semua ketentuan jg bertentangan dng Keputusan ini dianggap tidak berlaku.

Pasal 73.

Keputusan ini berlaku mulai 1 April 1972.

Ditetapkan di Djakarta
Pada tanggal 30 Maret 1972

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

t.t.d.

SOEHARTO

Djenderal TNI.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XII NO. 10 / 1972

I S I a.l.

1. DR. AWALOEDIN

   Komunikasi Resmi Dibidang Administrasi

2. DR. KENNETH J. ROTHWELL

   Problem of Plan Administration And Implementation

3. J. SUPRANTO, M.A.

   Statistik Perusahaan Khususnya Bank

4. DR. SONDANG P. SIAGIAN

   Modernisasi Management Niaga Dan Pembangunan Nasional

5. DR. BUCHARI ZAINUN

   Suatu Gagasan Dan Catatan Tentang Rumusan Pola Dasar Tugas Pokok Pemerintah R.I.

ada berbagai langkah untuk menambah keuntungan

TETAPI HANYA SATU JALAN YANG PALING GAMPANG

milikilah . . .

Sebab:

Sertifikat Bank Bumi Daya meru pakan :

KERTAS BERHARGA ATAS UN JUK

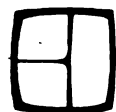
- Dapat diperjual belikan
- Bisa dipakai sebagai jaminan pin jaman dengan procedure yan singkat.
- Dapat diuangkan disemua kanto cabang Bank. Bumi Daya setelal habis waktu.
- Kertas Berharga atas unjuk in DIJAMIN DENGAN SELURUH KEKAYAAN BANK BUM DAYA
- DISCONTO (BUNGA) dapat di terima langsung pada saat pem belian.

BESAR COUPURES DAN JANGKA WAKTU

COUPURES	DISCONTO (BUNGA)		
	3 BULAN	6 BULAN	1 TAHUN
Rp. 100.000,–	½%	¾%	1%
Rp. 500.000,–	½%	¾%	1%
Rp. 1.000.000,–	½%	¾%	1%
Rp. 5.000.000,–	¾%	1 %	1¼%
Rp. 10.000.000,–	¾%	1 %	1¼%

per bulan

Pilihlah mana yang paling MENGUNTUNGKAN ANDA !

Bank Bumi Daya

Administrasi Negara

No. 10 Tahun ke XII 1972

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis – ilmiah – praktis yang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan, dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

Pimpinan Umum	:	*Dr. Awaloedin*
Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta	:	*Dr. S.P. Siagian*
Wk. Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta	:	*Dr. Soewandi Ronodidjojo*
Anggauta Redaksi	:	*Drs. Sardjono*
Redaktur Pelaksana merangkap anggauta	:	*Irwin, M.A.*
Pd. Pemimpin Usaha	:	*Dr. Awaloedin*
Wk. Pemimpin Usaha	:	*Zainuddin Ahmad, M.Sc.*
Penerbit	:	*LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA*
Terbit	:	*Tiap Triwulan*
Alamat Redaksi & Tata Usaha	:	*Jl. Veteran 10 Jakarta, telp 49057, 49058 pes. 305*
Dicetak	:	*LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA*

ISI

		Hal.
1.	**Editorial**	3
2.	**Dr. Awaloedin** **Komunikasi Resmi Dibidang Administrasi**	4
3.	**J. Supranto, M.A.** **Statistik Perusahaan Khususnya Bank**.......	14
4.	**Dr. Sondang P. Siagian** **Modernisasi Management Niaga Dan Pembangunan Nasional**	23
5.	**Dr. Buchari Zainun** **Suatu Gagasan Dan Catatan Tentang Rumusan Pola Dasar Tugas Pokok Pemerintah R.I.**	34
6.	**P.N. Pertamina** **Tugas Humas Dalam Suatu Instansi**	37
7.	**Dr. Kenneth J. Rothwell** **Problem Of Plan Administration And Implementation**	40
8.	**Ejaan Bahasa**	43

Pendapat yang terdapat dalam artikel2 ini tidak selalu sependapat dengan redaksi.
The opinions expressed in articles are not per se the statements of the editors.

Surat Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/Dir. P.P./SIT/1971 Tgl. 6 Maret 1971 Surat Izin Cetak : Laksus Pangkopkamtibda No Kep 026 P.C./III/1971 Tgl. 18 Maret 1971. Harga eceran : Rp. 160,- Langganan 1 tahun 4 x terbit Rp 1 000,- termasuk biaya pengiriman pos tercatat.

Editorial

Seorang pemimpin, baik dari pemerintahan maupun niaga, yang bijaksana diharapkan mampu untuk merumuskan tugas pokok dan fungsi-fungsi dari organisasi yang dipimpinnya.

Disamping itu ia diharapkan mampu pula untuk menyusun struktur organisasi yang serasi dan sesuai dengan fungsi-fungsi yang ada, mampu pula mengatur hubungan kerja baik vertikal maupun horizontal antar unit-unit organisasi yang ada, mampu pula untuk menyusun daftar pegawai serta peralatan yang diperlukan dan menyusun anggaran secara tepat sesuai dengan kebutuhannya.

Selanjutnya seorang pemimpin yang bijaksana tentu akan senantiasa berfikir kedepan dan secara bijaksana pula mengikuti perkembangan-perkembangan dunia administrasi secara teratur dan mampu pula untuk menerapkan tehnik-tehnik management yang modern tidak hanya terpaku pada approach tradisionil yang sudah usang.

Memiliki pemimpin yang berkwalitas demikian itu dapat diharapkan bahwa efisiensi dan efektivitas pelaksanaan administrasi dapat ditingkatkan.

Redaksi

PENGGUNAAN BAHASA DALAM KOMUNIKASI RESMI DIBIDANG ADMINISTRASI

Oleh : Dr. Awaloedin Djamin

PENDAHULUAN

Beberapa waktu yang lalu, oleh Koordinator Konsorsium Ilmu-Ilmu Sosial dan Budaya, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, kami diminta untuk memberikan prasaran mengenai " penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi " dihadapan Seminar Bahasa Indonesia yang diselenggarakan di Puncak pada tanggal 2 dan 3 Maret 1972 sekarang ini. Permintaan tersebut kami terima dengan senang hati karena kami menyadari pentingnya seminar tersebut, lebih-lebih karena akan dibahas pula tentang masalah penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi.

Walaupun terdapat masalah-masalah dalam penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi pada umumnya, tetapi dalam paper ini, kami akan membatasi diri hanya pada masalah-masalah penggunaan bahasa dibidang administrasi,yaitu bidang yang menjadi tugas dan tanggung-jawab lembaga kami. Tetapi masalah-masalah penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi dibidang administrasi itu kiranya sama peliknya dengan masalah-masalah dibidang-bidang yang lain, jadi perlu mendapat sorotan dalam seminar ini.

Seperti kita ketahui, bahasa baik yang berbentuk lisan maupun tulisan, merupakan media komunikasi antara seseorang dengan orang yang lain. Sebagai media komunikasi, bahasa tersebut harus dapat dipergunakan untuk menyampaikan sesuatu maksud, ide, informasi, perintah, instruksi, berita dan sebagainya oleh seseorang kepada orang lain sehingga ia mengetahui maksud tersebut dengan jelas seperti apa yang dimaksudkan oleh orang yang menyampaikan itu. Karena itu kedua belah pihak harus mempunyai pengertian yang sama tentang bahasa (kata-kata, istilah-istilah dan kalimat-kalimat) yang mereka pergunakan.

Kenyataan menunjukkan bahwa sampai sekarang masih terdapat perbedaan-perbedaan dalam penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi diberbagai bidang, termasuk dibidang administrasi. Sebagai akibat dari kenyataan tersebut, seringkali timbul perbedaan-perbedaan tafsiran diantara pejabat-pejabat dan instansi-instansi Pemerintah terhadap kata-kata/istilah-istilah yang dipergunakan dibidang administrasi.

Harapan kami mudah-mudahan masalah penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi, khususnya dibidang administrasi, mendapatkan perhatian dan dibahas dengan mendalam dalam seminar ini dan dapat ditemukan cara pemecahan masalah tersebut dengan sebaik-baiknya, demi effektifnya proses komunikasi administrasi kita.

Administrasi sebagai Bagian dari Ilmu-ilmu Sosial

Telah kita ketahui bersama bahwa Administrasi sebagai Ilmu Pengetahuan "Berinduk" kepada Ilmu-ilmu Sosial. Dengan demikian, Ilmu Administrasi didalam perkembangannya sangat dipengaruhi bukan saja oleh Ilmu-ilmu Sosial lainnya, akan tetapi juga oleh kondisi serta norma-norma sosial dimana Ilmu Administrasi itu dikembangkan. Lebih penting dari pengaruh yang dirasakan terhadap perkembangan Ilmu Administrasi adalah pengaruh administrasi terhadap perkembangan didalam masyarakat. Sebagai suatu ilmu yang bersifat terapan (applied) tidak dapat dibantah bahwa administrasi mempunyai pengaruh yang terasa dimasyarakat luas.

Beberapa contoh yang dapat dikemukakan, ialah :

1. Kesadaran tentang pentingnya effisiensi dan effektivitas sebagai prinsip yang dipegang teguh dalam pencapaian tujuan;
2. Peranan manusia yang sangat menentukan dalam setiap usaha bersama untuk mencapai sesuatu;
3. Nilai-nilai pribadi yang tersinkronisir dengan nilai-nilai organisasi demi keselarasan hidup berkelompok, dan sebagainya.

Pengaruh-pengaruh tersebut diatas terjadi karena proses komunikasi dengan penggunaan bahasa sebagai media utamanya. Oleh karena itu jelas bahwa agar administrasi mempunyai pengaruh yang positif terhadap perkembangan masyarakat, "Bahasa Administrasi" perlu dibina dengan baik demi terciptanya proses komunikasi yang effektif.

Masalah-masalah penggunaan bahasa dalam administrasi pada hakekatnya berkisar pada kenyataan bahwa Bahasa Indonesia adalah bahasa yang hidup; karena ia merupakan bahasa yang hidup, maka ia selalu bertumbuh dan berkembang.

Pertumbuhan dan perkembangan Bahasa Administrasi di Indonesia menjadi sangat rumit oleh karena kata-kata/istilah-istilah dipinjam dari berbagai sumber, seperti :

1. Bahasa Melayu,
2. Beranekaragam Bahasa Daerah,
3. Bahasa Asing yang sudah "mati", misalnya Bahasa Sansekerta,
4. Bahasa Asing yang masih hidup, terutama Bahasa Inggeris dan Bahasa Belanda.

Kata-kata/istilah-istilah yang "dipinjam" oleh Bahasa Indonesia itu ada yang diterjemahkan — dan terjemahan sering tidak mencerminkan makna sebenarnya dalam bahasa aslinya — dan ada pula yang diover begitu saja dengan atau tanpa merobah ejaannya.

Keadaan yang demikian menimbulkan kesulitan dalam proses komunikasi oleh karena penggunaan dan/atau interpretasi yang berbeda-beda.

Dalam prasaran ini akan diidentifir beberapa contoh dari berbagai bidang Administrasi untuk menunjukkan bahwa sesungguhnya masalah penggunaan bahasa dalam bidang Administrasi dinegara kita perlu dipecahkan secara sistimatis dan ilmiah demi proses komunikasi-komunikasi yang lebih effektif lagi.

Beberapa contoh masalah bahasa dalam Administrasi

A. **Nomenclatur dan Titelatur Organisasi Pemerintahan**

1. **Uraian tentang istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini**

a. **Struktur Organisasi** biasa disebut juga dengan **susunan organisasi** yang biasanya diartikan sebagai **gambar** struktur organisasi **atau skema** gambar struktur organisasi yaitu pembagian pekerjaan dalam suatu organisasi yang diwujudkan dalam unit-unit organisasi yang satu dengan lainnya ada hubungan kerjanya.
Unit-unit organisasi tersebut diberi nama (nomenclatur) yang menunjukkan sifat pekerjaan yang dilakukan beserta bidang apa yang dikerjakan.
Unit-unit organisasi ini dipimpin oleh seseorang dan diberi nama (titelatur) yang mempunyai kaitan pengertian bidang apa yang dikerjakan serta tinggi rendah unit organisasi yang dipimpinnya.
Unit-unit organisasi yang sama tingkatnya walaupun berbeda titelatur maupun nomenclaturnya dikelompokkan yang diberi nama **echelon** yang penting untuk penentuan kepangkatan.

b. **Tugas-tugas Pemerintahan dan Pembentukan Unit-unit Organisasi**

Tugas-tugas pemerintahan umumnya meliputi dua bidang yang besar yaitu tugas-tugas **routine** dan tugas **pembangunan** yang masing-masing terdiri atas **tugas pengaturan, tugas pemilikan** dan **tugas pelaksana.** Tugas-tugas pemerintahan tersebut dibagi habis kedalam departemen2.
Apa yang hendak dicapai oleh **departemen** disebut **mission** yang dalam perwujudan pelaksanaannya menjadi **tugas pokok** departemen. Tugas pokok ini dibagi kedalam **tugas** dan **fungsi-fungsi** yang dalam pelaksanaannya diwujudkan dengan dibentuknya unit-unit organisasi departemen.
Uraian mengenai ruang lingkup pekerjaan suatu unit organisasi disebut **wewenang** dan **tanggung jawab,** sedangkan uraian mengenai hubungan kerja unit yang satu dan unit yang lainnya disebut **tata-kerja.**
Dengan demikian setiap unit organisasi pemerintahan sekurang-kurangnya mempunyai tugas pokok, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab serta tata kerjanya.

2. **Nomenclatur dan Titelatur Organisasi Departemen**

Telah menjadi azas dalam penyusunan struktur organisasi departemen yaitu adanya tiga unsur : unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan dan unsur pelaksana dalam seluruh echelon organisasi, kecuali pada echelon tertentu unsur pembantu pimpinan tidak perlu ada. Unsur pimpinan **departemen** yaitu yang memimpin departemen titelaturnya **Menteri** yang membawahi **Inspektur Jenderal** dan **Sekretaris Jenderal** yang masing-masing mempunyai fungsi **internal-control** dan **internal management** sebagai unsur pembantu pimpinan departemen, selain itu Menteri juga membawahi **Direktur Jenderal** yang mempunyai fungsi pelaksana utama tugas pokok departemen yang bersangkutan. Inspektur Jenderal memimpin sebuah unit organisasi yang nomenclaturnya **Inspektorat Jenderal** yang membawahi pula **Inspektur-inspektur** dan **Inspektur - Pembantu** yang kedua-duanya tidak mempunyai unit organisasi. Untuk pekerjaan ketata-usahaan dari seluruh kegiatan Inspektorat Jenderal ditampung oleh unit organisasi yang disebut **Tata Usaha Inspektorat Jenderal** yang dipimpin oleh **Kepala Tata Usaha Inspektorat Jenderal.**
Sekretaris Jenderal memimpin sebuah unit organisasi yang nomenclaturnya **Sekretariat Jenderal** yang membawahi **biro biro** yang masing-masing dipimpin oleh **Kepala Biro.** Direktur Jenderal memimpin sebuah **Direk-**

torat Jenderal yang membawahi direktorat-direktorat yang masing-masing dipimpin oleh Direktur. Direktur Jenderal dibantu oleh **Sekretaris Direktorat Jenderal,** yang memimpin unit Sekretariat Direktorat Jenderal yang membawahi unit-unit **bagian** yang masing-masing dipimpin oleh **Kepala Bagian.** Direktur membawahi pula **dinas-dinas,** yang masing-masing dipimpin oleh **Kepala Dinas.** Direktur **dibantu** pula oleh seorang **Sekretaris Direktorat** yang memimpin **Sekretariat Direktorat** akan tetapi **dinas** pada azasnya tidak diperkenankan mempunyai unit pembantu sehingga pekerjaan yang berhubungan dengan ketata-usahaan dilakukan oleh Sekretariat Direktorat.
Disamping itu Menteri diperbolehkan mempunyai **staf pribadi** yang tidak tercermin dalam struktur organisasi dan diperbolehkan pula mempunyai **badan-badan** yang bertanggung jawab kepada Menteri. Badan-badan inipun boleh dipunyai oleh **Direktorat Jenderal** yang bertanggung jawab kepada **Direktur Jenderal.** Badan-badan ini biasanya disebut **lembaga** yang biasanya bergerak dalam bidang **penelitian dan pengembangan** serta dalam **pendidikan dan latihan.** Departemen maupun Direktorat Jenderal diperbolehkan mempunyai **Kantor-kantor Daerah** sepanjang menjalankan tugas-tugas pemerintah pusat didaerah ataupun **Perwakilan** sepanjang tugas-tugas pemerintah pusat tersebut telah diserahkan kepada daerah.
Kantor-kantor Daerah dalam lingkungan satu departemen pada azasnya secara administratif dikoordinir oleh seorang yang ditunjuk oleh departemen baik secara bergiliran diantara kepala-kepala kantor daerahnya ataupun ditunjuk khusus oleh departemennya sebagai wakil departemennya untuk berhubungan dengan Kepala Daerah.

3. Nomenclatur dan Titelatur Lembaga-lembaga non-departemen

Lembaga-lembaga non-departemen adalah lembaga-lembaga yang bukan dibawah departemen melainkan dibawah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.
Menurut sifatnya ada empat macam lembaga non departemen ini :

(1) yang sesungguhnya merupakan embryo departemen artinya pada suatu waktu bisa dijadikan departemen;

(2) yang mengkoordinir pekerjaan-pekerjaan tertentu dari departemen;

(3) yang mempunyai pekerjaan sekretariat;

(4) yang mempunyai tugas khusus tertentu.

Lembaga yang dibawah Presiden ini mempunyai dua pengertian :

(1) yang dipimpin oleh Presiden sendiri yang nomenclaturnya **dewan;**

(2) yang dipimpin oleh seseorang yang bertanggung jawab kepada Presiden, yang nomenclaturnya bermacam-macam.

Disamping itu masih ada lagi lembaga-lembaga sebagaimana disebut dalam undang-undang dasar yaitu yang disebut lembaga-lembaga negara yang sering diartikan sebagai alat perlengkapan negara. Adapun lembaga-lembaga negara tersebut adalah : Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Lembaga-lembaga negara ini mempunyai sekretariat masing-masing yang pegawai-pegawainya termasuk pegawai negeri dan tunduk kepada peraturan perundangan kepegawaian negeri.

Adapun nomenclatur dan titelatur dari **lembaga-lembaga non-departemen** adalah :

1.	Lembaga Administrasi Negara	— Ketua
2.	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	— Ketua
3.	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	— Ketua
4.	Badan Tenaga Atom Nasional	— Direktur Jenderal
5.	Kantor Urusan Pegawai	— Kepala
6.	Badan Urusan Logistik	— Kepala
7.	Kejaksaan Agung	— Jaksa Agung
8.	Arsip Nasional	— Direktur
9	Bank Sentral	— Gubernur
10.	Lembaga Penerbangan Nasional	— Direktur Jenderal
11	Jawatan Sandi	— Kepala
12.	Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional	— Ketua
13.	Badan Koordinasi Intelejen	— Kepala
14	Biro Pusat Statistik	— Kepala

Yang diketuai oleh **Presiden** yang nomenclaturnya **dewan** adalah :

15. Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional
16. Dewan Telekomunikasi
17. Dewan Tenaga Atom
18. Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional R.I.

Nomenclatur dari Lembaga non-departemen ternyata bermacam-macam dan banyak pula nomenclatur tersebut dipergunakan oleh berbagai instansi diluar ketentuan yang diterangkan diatas. Misalnya yang aktivitasnya menyangkut bidang ilmu pengetahuan : **lembaga, balai, laboratorium, institut** dan sebagainya yang menyangkut penyelesaian pekerjaan tertentu: **panitia, komisi, komando, team, biro** dan sebagainya.

4. Nomenclatur dan Titelatur Organisasi Pemerintahan Daerah

Wilajah pemerintahan daerah menyangkut **wilayah pedalaman** dan **wilayah perkotaan.** Untuk wilayah pedalaman mempergunakan nomenclatur **pemerintah daerah propinsi** yang dipimpin oleh **Gubernur Kepala Daerah;** yang membawahi **pemerintah daerah kabupaten** yang dipimpin oleh **Bupati Kepala Daerah.** Untuk wilayah perkotaan mempergunakan nomenclatur **pemerintah daerah kotaraya** yang dipimpin oleh **Gubernur Kepala Daerah Kotaraya** yang setingkat dengan propinsi, dan juga mempergunakan nomenclatur **pemerintah daerah kotaraya** yang dipimpin oleh **Walikota Kepala Daerah Kotamadya.**

Untuk mendapatkan gambaran mengenai jumlah pemerintah daerah dapat disebutkan bahwa jumlah propinsi 26, jumlah kabupaten 224, jumlah kotaraya 1 (Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya, sedangkan yang tengah dipersiapkan menjadi kotaraya antara lain Medan, Ujung Pandang, Bandung, Semarang, Surabaya), jumlah kotamadya 54.

Adapun organisasi pemerintah daerah terdiri dari **perangkat daerah** yaitu :

(1) Kepala Daerah
(2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
(3) Badan Pemerintah Harian (yang akan dihapuskan)
(4) Sekretariat Daerah
(5) Instansi Otonom.

Disamping itu masih ada MUSPIDA (Musyawarah Pimpinan Daerah) yang anggota-anggotanya terdiri dari Gubernur Kepala Daerah, Jaksa Tinggi, PANGDAM, PANGKOWILU dan PANGDAK.

Yang menjadi persoalan nomenclatur dan titelatur dalam Pemerintahan Daerah adalah instansi otonom, instansi vertikal didaerah dan unit2 organisasi yang ada dibawah Sekretariat Daerah.

(a) **Instansi Otonom** biasanya mempergunakan nomenclatur **dinas,** atau **jawatan.**

(b) **Instansi vertikal** biasanya mempergunakan nomenclatur **kantor daerah** atau **perwakilan** (sepanjang tugas pemerintah pusat telah diserahkan pada daerah) tetapi mungkin juga mempergunakan nomenclatur lain misalnya **inspeksi, inspektorat, jawatan.**

(c) Unit-unit organisasi dibawah Sekretariat Daerah biasanya mempergunakan nomenclatur **biro** atau **direktorat,** (biro sepanjang berhubungan dengan internal management kantor pemerintah daerah sedangkan **direktorat** sepanjang berhubungan dengan internal management yang mempunyai kaitan instansi otonom atau instansi vertikal).

Masalah-masalah yang terdapat dalam bidang struktur organisasi pemerintahan antara lain ialah bahwa nomenclatur dan titelatur yang dipergunakan belum seragam sehingga tidak selalu jelas apa yang dimaksudkan dengan istilah-istilah yang dipergunakan. Kekaburan yang demikian mempunyai pengaruh dalam kelancaran komunikasi, dan juga mempunyai akibat kekaburan dalam konsepsionalisasi daripada instansi yang dikomunikasikan.

B. Kepegawaian

Dalam bidang kepegawaian juga kita jumpai adanya kesimpang siuran peristilahan (semantic confusion) yang memerlukan penelitian hingga dapat diwujudkan keseragaman dan kesatuan bahasa. Bidang kepegawaian ini baik secara prosedurił maupun fungsionil bukan merupakan bidang baru, sebab semenjak pemerintahan Belandapun masalah-masalah yang menyangkut kepegawaian ini sudah menjadi satu kenyataan organisasi pada waktu itu.

Selain karena bahasa Indonesia yang sedang tumbuh dimana masih banyak kita jumpai proses assimilasi dan penyesuaian-penyesuaian dari berbagai sumber peristilahan untuk dibiasakan dan dipakai menjadi bahagian dari bahasa Indonesia, khususnya dalam bidang-bidang yang tumbuh didunia Barat terasa pengaruhnya di Indonesia seperti halnya dengan bidang kepegawaian ini.

Berbagai prinsip sistim maupun prosedur kepegawaian yang biasa dikemukakan dalam bahasa Inggeris umpamanya kemudian dalam penerapannya di Indonesia membawa akibat kadang-kadang berupa kesimpang-siuran peristilahan yang tidak jarang menyebabkan perbedaan-perbedaan dalam arti dan interpretasi. Sebagai contoh dapat dikemukakan beberapa istilah yang kelihatannya sudah sangat populer dalam bidang kepegawaian ini, akan tetapi toh masih dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda.

1. Untuk menyebut istilah kepegawaian yang seolah-olah merupakan istilah biasa dalam organisasi pemerintahan, namun pada beberapa organisasi pemerintahan lainnya, apalagi dikalangan swasta, perusahaan atau bukan perusahaan seringkali dipergunakan istilah personil, atau personalia yang berasal dari perkataan "personnel".

Itupun kalau kita sudah jelas dapat membedakan antara kepegawaian dan perburuhan sebab seringkali hal-hal yang menyangkut soal buruh dimasukkan kedalam bidang kepegawaian.

2. Istilah "merit" system mungkin ada benarnya diterjemahkan dengan perkataan jasa dalam bahasa Indonesia, tapi kalau merit system diganti dengan pemakaian kata sistim jasa rasanya belum begitu terang maksudnya karena perkataan jasa dapat mempunyai berbagai pengertian seperti pemberian tanda jasa, membalas jasa dan sebagainya. Istilah jasa punya arti yang berbeda dengan merit system.

3. Demikian pula dengan perkataan "career" masih sulit dicarikan istilah yang tepat dalam bahasa Indonesia. Kemudian kita menggunakan ejaan Belanda dan ditulis dengan "karier". Arti istilah inipun barangkali masih aneka ragam seperti ternyata umpamanya pada orang yang biasa menyatakan careernya untuk tetap, padahal sebenarnya perkataan career itu sendiri sudah mengandung pengertian tetap, yaitu bila orang memilih satu lapangan pekerjaan sesuai dengan keahlian dan pendidikannya untuk seumur hidup dapat disebut orang itu punya career dalam bidang tertentu itu.

4. Istilah "recruitment" juga sulit dialih bahasakan kedalam bahasa Indonesia secara tepat, karena itu banyak orang lebih suka pakai saja istilah itu dengan menulis "recruitment". Tapi sering pula orang mencoba meng-Indonesia-kan dengan perkataan "penerimaan". Kata penerimaan rasanya terlalu umum karena itu ada pula yang pakai istilah "pengadaan".

5. Istilah training sudah sangat umum walaupun dalam pengertian dan ini yang kadang-kadang sangat beda arti dan maksud pengucapannya. Job training tidak sama artinya dengan teachers training dan juga dengan management training. Kalau disalin kedalam bahasa Indonesia dengan terjemahan lurus "latihan" akan berbeda lagi artinya kata latihan hanya biasa dipakai pada segi kegiatan fisik saja seperti job training, latihan baris-berbaris, latihan olah raga dan sebagainya. Karenanya seringkali pejabat tinggi agak keberatan jika disuruh masuk suatu program training.

6. Masih banyak lagi soal-soal seperti itu terdapat dalam bidang kepegawaian seperti soal gaji, soal disiplin, soal jabatan, soal pensiun dan lain-lain.

C. Bidang Administrasi Keuangan dan Materiil

Ketidakseragaman penggunaan kata-kata/istilah-istilah dalam komunikasi resmi, masih terdapat pula dibidang administrasi keuangan dan materiil.

Sebagai contoh dibidang administrasi keuangan, misalnya untuk terjemahan istilah "budgeting" dipergunakan istilah "penganggaran" atau "penyusunan anggaran" padahal istilah "penganggaran" mempunyai pengertian yang lebih luas daripada pengertian istilah "penyusunan anggaran".

Contoh lain misalnya tentang penggunaan istilah "pengawasan" dan "pemeriksaan" dibidang administrasi keuangan yang seringkali dikacaukan penggunaannya, padahal istilah tersebut masing-masing mempunyai pengertian yang berbeda

Dibidang administrasi materiilpun dapat kami kemukakan contoh-contoh mengenai ketidak seragaman dalam penggunaan istilah-istilah tersebut. Misalnya mengenai bidang ini, seringkali dipakai istilah-istilah yang bermacam-macam seperti "materiil", "logistik", "perlengkapan", "perbekalan" yang

tentunya masing-masing istilah itupun mengandung pengertian sendiri-sendiri.

Masih banyak lagi istilah-istilah yang dipergunakan dalam bidang administrasi keuangan dan materiil ini, baik yang berasal dari kata-kata Indonesia asli maupun dari kata-kata bahasa asing, yang dalam penggunaannya tidak terdapat kesamaan pengertian terhadap istilah-istilah tersebut. Banyak ditemui terjemahan-terjemahan, jikalau kita renungi dalam-dalam, akan menjadi sangat janggal, meskipun perkataan sudah populer, sudah dimengerti maksudnya dan telah bertahun-tahun berlaku. Misalnya battery (**batu** baterei), jewel (batu); book keeping (memegang; memegang buku), tax paper (pembayar pajak). Memegang buku, pembayar pajak adalah terjemahan mentah-mentah, mengapa tidak **pembukuan** misalnya. Tax paper, hemat kami, lebih tepat dan sesuai dengan kebenarannya, jika diterjemahkan "**wajib pajak** ". Pembayar pajak hanyalah orang yang membayarkan uang sebagai pajak. Mungkin ia hanyalah anak atau pesuruhnya dari si **wajib** pajak yang bertanggung jawab atas pajak-pajak yang dikenakan.

P e n u t u p

1. Kesimpulan

a. Penggunaan bahasa Indonesia dalam komunikasi-komunikasi resmi, terutama komunikasi tertulis, masih dihadapkan kepada masalah-masalah yang rumit dan kompleks. Jika tidak dipecahkan dengan baik, masalah-masalah itu akan mempersulitkan proses komunikasi yang effektif. Pada komunikasi resmi, tertulis, diperlukan adanya effisiensi dalam penggunaannya untuk menjadikan komunikasi itu mempunyai effektivitas yang besar.

b. Penggunaan bahasa pada hakekatnya berkisar pada " per-istilah-an ". Kalau diteliti maka banyak daripada istilah-istilah dalam bidang administrasi berasal dari kata-kata asing. Keadaan ini bisa dimengerti kiranya,sebab sudah demikian majunya ilmu-ilmu pengetahuan dengan pengembangan-pengembangan teknologi, elektronikanya yang sudah sedemikian kuat dan dalam. Bahkan sudah menjadi bagian yang mutlak daripadanya sebagai unsur administrasi modern.

c. Untuk mencapai effisiensi dan effektivitas yang makin besar diciptakan dan digunakannya perlengkapan dan peralatan yang serba mekanis, elektronis. Otomatisasi didalam administrasi sangat diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang makin kompleks, makin banyak dan diperlukannya kecepatan dan kecermatan yang lebih dalam bekerja.

d. Kesemuanya itu dikembangkan dan diciptakan umumnya oleh / dinegara-negara lain. Dengan sendirinya nama-nama perlengkapan-perlengkapan dan peralatan-peralatan adalah bahasa asing, baik yang sudah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia ataupun yang belum. Bahkan banyak lagi yang sulit penterjemahannya, sehingga cukup di-Indonesia-kan saja ejaan dan ucapannya.

2. Saran - saran

Syarat-syarat yang hendaknya diterapkan untuk mendapatkan effisiensi penggunaan bahasa dalam komunikasi resmi antara lain :

a. Tata bahasa dengan kalimat-kalimat yang wajar dan bersahaja.

b. Menggunakan kata-kata dan istilah-istilah yang sederhana dan populer dengan ejaan-ejaan yang wajar.

c. Pernyataan-pernyataannya langsung dan jelas.

d. Bentuk pola (letter form) yang praktis dan seragam bagi jenis surat tertentu. Mengenai bentuk ini bahkan perlu distandardisasikan.

e. Penyusunan paragrap-paragrap/alinea-alinea hendaknya menunjukkan hubungan logis serta kronologika daripada idee-idee yang diutarakan.

f. Memenuhi persyaratan atau keperluan-keperluan tehnis administratip **kearsipan**, yakni memudahkan **klasifikasi** (subject heading), **indexing dan filing.** Sebab surat resmi merupakan **dokumen kerja** (arsip dinamis baik aktip maupun in-aktip), yang berguna sekali untuk **transaksi** ataupun **referensi kerja.**

g. Secara keseluruhan, bahasa yang digunakan hendaknya ringkas; jelas mudah dimengerti (bebas dari kemungkinan penafsiran-penafsiran yang menjimpang dari maksud sebenarnya); langsung (mengarah kepersoalan yang dimaksud, tidak berbelit-belit); menarik (enak serta tidak menjemukan untuk dibaca).

h. Dengan diperlakukannya effisiensi dalam penggunaan, tidak berarti mengorbankan prinsip-prinsip tata bahasa, keindahan bahasa maupun sopan-santun dalam berkomunikasi.

i. Bagi sistimatika kerja diperlukan pengertian yang kena atas istilah-istilah tersebut bagi komunikasi-komunikasi resmi yang mudah dilaksanakan. Istilah-istilah tersebut hendaknya sejauh mungkin bebas dari kekeliruan-kekeliruan pengertiannya. Diperlukan adanya **satu bahasa dengan satu pengertian** didalam administrasi termasuk bidang keuangan / materiil.

j. Tidak adil kiranya kalau pengolahan-pengolahan bahasa (istilah) tehnis/ilmiah ini hanya dibebankan pada para ahli bahasa tanpa kerjasama dengan mereka yang dengan baik menguasai dan berkecimpung dalam bidang-bidang tertentu bersangkutan. Diharapkan masalah penggunaan bahasa ini mendapatkan perhatian semestinya serta digarap sebaik-baiknya. Keuntungan yang diperoleh dari perhatian dan penggarapan yang berhasil atas masalah ini, ialah ketertiban dan pengembangan bahasa Indonesia disatu pihak, serta **kemantapan tehnis** dan **kesatuan bahasa** didalam kegiatan-kegiatan administrasi dengan komunikasi resminya.

k. Perlu adanya suatu komisi istilah administrasi dalam bahasa Indonesia yang bertanggung jawab dalam pembuatan glossary administrasi dalam bahasa Indonesia.

l. Perlu adanya ketentuan-ketentuan / pedoman-pedoman yang tertulis dalam meng-Indonesia-kan kata-kata daerah maupun kata-kata asing.

BANK PEMBANGUNAN INDONESIA
(Development Bank of Indonesia)

TUGAS DAN KEGIATAN :

* Bapindo didirikan sebagai lembaga keuangan untuk pembangunan dan dalam rangka kebijaksanaan umum Pemerintah bertugas memberi bantuan keuangan dan bantuan2 lainnya kepada perusahaan2 yang aktipitasnya diharapkan dapat memberikan sumbangan positip dalam pembangunan ekonomi Indonesia dengan tugas dan kegiatan sbb :

* Bapindo memberikan bantuan dalam promosi, pendirian baru, rehabilitasi, perluasan dan modernisasi perusahaan2 terutama dibidang-bidang Industri, Pariwisata, dan Pengangkutan.

* Bapindo menitik-beratkan kegiatan usahanya dibidang pemberian kredit jangka menengah panjang.

* Bapindo juga akan membantu membiayai rehabilitasi sektor maritim.

ALAMAT KANTOR BESAR :

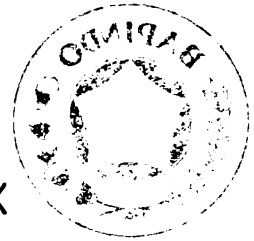
* Jalan Gondangdia Lama No. 2 & 4
  Jakarta.

* Telepon : 43075 - 43079 & 49881 - 49883.

* Telex : 011.4214.

* Kawat : B A P I N D O.

CABANG–CABANG :

Ambon, Balikpapan, Banda Aceh, Banjarmasin, Bandung, Denpasar, Jakarta, Yogyakarta, Ujung-Pandang, Medan, Menado, Padang, Palembang, Pekanbaru, Pontianak, Semarang, Surabaya dan Telukbetung.—

STATISTIK PERUSAHAAN KHUSUSNYA BANK

Oleh : J. Supranto M.A.

PENDAHULUAN

Sebagaimana halnya perusahaan2 yang memprodusir barang2 industri, seperti perusahaan textiel memprodusir (menghasilkan) textiel, perusahaan bahan makanan memperodusir makanan, perusahaan minuman memperodusir minuman, maka yang diprodusir oleh bank ialah jasa-jasa (services), jadi bukan berupa barang2 produksi. Sebagai contoh misalnya membantu para pengusaha berupa kredit produksi, export dan kredit2 lainnya.

Kebanyakan orang2 yang datang ke bank ialah terdiri dari para pengusaha yang pada umumnya memerlukan modal untuk perluasan perusahaannya diperoleh dari bank dipergunakan untuk keperluan menaikkan produksi, penyaluran distribusi, dlsb.

Agar supaya pelayanan/services yang diberikan oleh pihak bank kepada masyarakat bisa ditingkatkan dan sebagian besar rakyat memerlukan bantuan bank bisa ditolong, maka bank harus mempunyai pegawai (personalia) yang cakap/trampil, disiplin, bersemangat, bergairah, berinisiatip & kreatip. Untuk mengatur personalia inilah diperlukan data kepegawaian/personalia (personnel data). Untuk melakukan tugas2 bank tersebut selain diperlukan biaya2 untuk keperluan pembayaran gaji para pegawai, untuk pembelian kendaraan bermotor, pembelian alat2 kantor, pembelian mesin2 tulis/hitung, biaya2 pendidikan/kursus2, pembiayaan untuk pemeliharaan (maintenance) kantor, serta modal yang diperlukan untuk melayani masyarakat/nasabah bank, dlsb. Untuk keperluan pengaturan keuangan inilah diperlukan data2 keuangan (financial data). Setiap kali diperlukan juga pengontrolan terhadap kendaraan bermotor, mesin2 tulis dan fasilitas2 lainnya untuk mengetahui berapa kendaraan bermotor yang sudah rusak, berapa % mesin tulis jang tidak bisa dipakai lagi karena umurnya sudah tua, dlsb.
Untuk keperluan pengaturan peralatan diperlukan data peralatan.

Kadang2 perlu juga diketahui berapa % jumlah nasabah/langganan yang tidak puas dengan layanan yang diberikan oleh pihak bank, misalnya lambatnya didalam prosedur pembayaran kepada para nasabah, antrian yang sangat panjang dan tidak teratur, terlalu tinggi bunga yang harus dibayar, dlsb.
Data demikian itu tidak perlu dilakukan pengumpulannya setiap hari secara routine, tetapi lebih baik secara insidentil saja, misalnya berdasarkan adanya desas-desus dari sebagian besar nasabah yang mengatakan tidak puas dengan layanan/services dari bank. Data tersebut bisa diperoleh melalui angket atau metode riset tertentu yaitu dengan melakukan sampling dengan dasar mengambil sample dari beberapa orang nasabah. Data2 tersebut dinamakan data primer (primary data) karena pengumpulannya diusahakan sendiri oleh bank tersebut sebagai jawatan pemerintah

Untuk dasar pembuatan analisa2 serta evaluasi2 (penilaian2) apakah usaha bank tersebut benar2 **effektip mengenai sasaran,** misalnya apakah sebagian besar pengusaha yang datang di bank untuk mendapatkan bantuan seperlunya (pinjaman uang) sudah bisa dilayani semua, berapa % dari penduduk suatu propinsi/kabupaten yang memerlukan bantuan bank, apakah perkembangan ekonomi nasional sudah baik, apakah cukup tinggi kenaikan jumlah kredit disertai dengan kenaikan produks.. Juga data2 tentang perkembangan harga sangat berguna untuk dasar penyesuaian didalam penentuan tarip bunga.

Untuk keperluan analisa2 & evaluasi kemudian diperlukan data penduduk, data harga2, pendapatan nasional, data produksi, data export/import dan data2 lainnya yang mempunyai pengaruh langsung terhadap perkembangan bank. Data2 demikian itu disebut data sekunder (secondary data) yaitu data yang sudah dikumpulkan oleh badan2/lembaga2 pemerintah lainnya seperti Biro Pusat Statistik, Departemen Keuangan, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian, dlsb.

Jadi kalau demikian bisa disimpulkan, bahwa data yang diperlukan oleh bank sebagai suatu perusahaan bisa **data primer dan data sekunder.** Data primer meliputi data personalia, data keuangan, data peralatan, dlsb. sedangkan data sekunder meliputi data penduduk, harga2, keuangan negara, dlsb. Sedangkan data sekunder (secondary data) biasanya bisa diperoleh dalam bentuk publikasi-publikasi atau laporan2.

Pada umumnya data primer itu sudah terkumpul didalam bentuk formulir-formulir, daftar2 atau dokumen2 yang berisi keterangan2 personil, keuangan, peralatan, gaji, jatah beras, formulir kredit, dlsb. sebagai hasil kegiatan administrasi (by product of administration) secara routine untuk keperluan " day to day operation " seperti misalnya pemasukan pegawai baru, pembayaran gaji serta jaminan2 lainnya, kegiatan upgrading/kursus didalam rangka menaikkan ketrampilan para pegawai, pemberian pinjaman, penerimaan uang masuk, dlsb. Tidak semua data yang diperlukan itu sudah tersedia sebagai hasil kegiatan routine akan tetapi ada juga data2 yang harus dilakukan secara insidentil atau didalam waktu tertentu saja, katakan setiap kwartal, setiap setengah tahun atau setahun sekali. Jadi yang terlebih dahulu diolah ialah data2 yang sudah tersedia sebagai hasil kegiatan administrasi secara routine.

DATA PERSONALIA

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa data personalia/kepegawaian sangat diperlukan untuk dasar pembuatan keputusan2/kebijaksanaan2 dalam bidang kepegawaian, misalnya untuk menentukan berapa jumlah orang yang harus dipensiun, berapa jumlah yang harus diterima sebagai pegawai baru, berapa jumlah yang harus dinaikkan pangkatnya, berapa % yang sarjana, diantara yang sarjana tersebut berapa % yang sarjana ekonomi, sarjana hukum, Berapa yang berpendidikan SD, SMP, SMA, Akademi & Universitas. Berapa yang sudah bekerja kurang dari 10 tahun, antara 10 – 20 tahun, antara 20 - 30 tahun, berapa yang lebih dari 30 tahun, dlsb.

Sumber data personalia/kepegawaian pada umumnya ialah berupa formulir-formulir, daftar2 atau dokumen2 yang sudah diisi oleh para pegawai. Misalnya berisi keterangan tentang nama, umur, agama, pendidikan, jumlah anak, pangkat, golongan & jabatan dan keterangan2 lainnya yang mengenai kepegawaian. Jadi sebenarnya data2 itu sudah terkumpul dan tinggal melakukan pengolahan, penyajian & analisa.
Apabila dilakukan pengolahan2 maka kemudian bisa diperoleh keterangan2 yang

berguna dan bisa disajikan baik dalam bentuk tabel maupun grafik2 untuk dasar analisa.

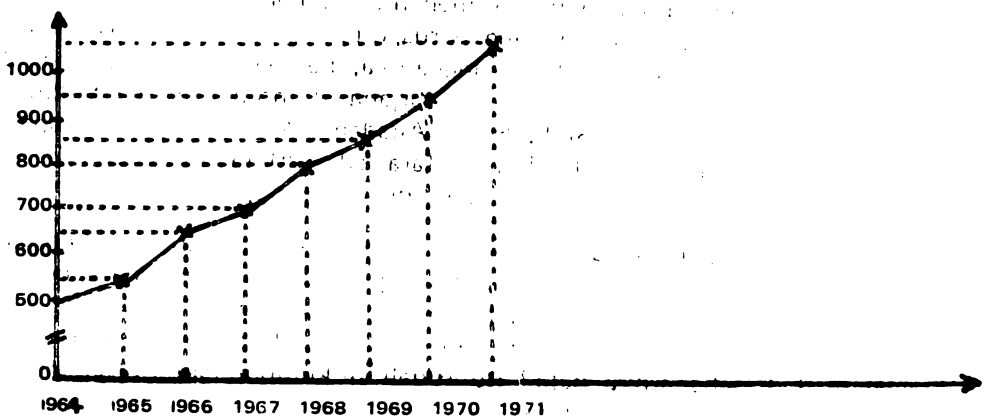
Sebagai contoh misalnya perhatikan tabel : 1.

Tabel : 1. JUMLAH PEGAWAI CABANG BANK DI PROPINSI "X" MENURUT PENDIDIKAN DAN LAMANYA BEKERJA PADA TAHUN 1971.

Pendidikan / Lamanya bekerja	SD (sederajat)	SMP (sederajat)	SMA (sederajat)	AKADEMI (sederajat)	UNIVERSITAS (sederajat)
Kurang dari 5 th	200	190	125	90	35
5 th —"— 10 th	225	195	125	110	45
10 th —"— 15 th	275	215	130	112	51
15 th —"— 20 th	250	195	115	101	42
20 th —"— 25 th	215	185	110	98	35
25 th —"— 30 th	175	135	109	75	20
Lebih dari 30 th	175	1[illegible]	99	64	19

Penyajian data personalia/kepegawaian seperti tabel : 1 sangat berguna apabila seandainya ada peraturan, bahwa orang yang telah bekerja lebih dari 30 tahun harus dipensiun, maka dari tabel tersebut bisa dibaca, bahwa ada 175 tamatan SD, 112 tamatan SMP, 99 tamatan SMA, 64 tamatan Akademi & 19 tamatan Universitas yang harus dipensiun. Hal ini memudahkan untuk merencanakan personalia (personnel planning) khususnya didalam rangka pemasukkan pegawai2 baru pengganti pegawai yang sudah dipensiun (recruitment). Apabila diperlukan, maka tabel2 lain bisa dibuat misalnya tabel yang menunjukkan jumlah pegawai menurut umur, pendidikan, golongan dan jabatan.

Kalau ingin melihat perkembangan pegawai dari waktu kewaktu bisa juga dibuat grafik yang bisa menunjukkan adanya trend yang menaik atau menurun. Data yang menunjukkan kenaikan jumlah dari waktu kewaktu seharusnya dihubungkan dengan data lainnya seperti produksi atau output atau jumlah penerimaan uang yang masuk sehingga dengan demikian bisa disimpulkan, bahwa kenaikan jumlah pegawai memang efektip yaitu bisa menaikkan pemasukkan uang. Untuk maksud ini lihat gb. : 1.

Gb.: 1. JUMLAH PEGAWAI CABANG BANK PROPINSI "X" DARI 1964 – 1971

Dari gb : 1 tersebut ternyata terjadi kenaikan jumlah personalia dari tahun ketahun. Dari gb.: 1. kita tidak bisa melihat berapa jumlah pegawai yang berijazah SMP, berapa yang SMA, dlsb. sebab grafik tersebut hanya merupakan single line chart. Agar bisa melihat gambaran yang dimaksudkan diatas harus [illegible] multiple line chart, misalnya yang satu untuk menggambarkan perkembangan jumlah pegawai yang berijazah SMA, yang lainnya SMA, dlsb.

DATA KEUANGAN

Data mengenai keuangan juga bisa disajikan dalam bentuk tabel & grafik seperti bisa dilihat dari tabel : 2 & gb. : 2.
Tabel : 2 menggambarkan jumlah pengeluaran menurut jenisnya dari waktu kewaktu sedangkan gb.: 2 menunjukkan hubungan antara jumlah penerimaan & pengeluaran dari 1965 s/d 1970.

Tabel: 2. PENGELUARAN MENURUT JENISNYA DARI CABANG BANK PROPINSI "X" (JUTAAN RUPIAH) 1965 — 1970

TAHUN / JENIS Pengeluaran	1965	1966	1967	1968	1969	1970
ROUTINE	90	95	100	100	110	120
PEMBANGUNAN	80	90	90	95	100	115
LAIN - LAIN	30	35	40	45	50	45
TOTAL	200	220	230	240	260	280

Gb : 2. PENERIMAAN & PENGELUARAN CABANG BANK PROPINSI "X" 1965 — 1971

Grafik seperti gb.: 2 itu juga sangat berguna sebagai alat kontrol bagaimana selisih antara penerimaan & pengeluaran seperti dalam gambar tersebut, bahwa sebelum 1968 pengeluaran selalu lebih tinggi daripada penerimaan sehingga terdjadi **kerugian** sedangkan setelah 1968 selalu penerimaan lebih besar dari pada pengeluaran, ini berarti terjadi **keuntungan.**
Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa data yang dikumpulkan dari waktu kewaktu disebut time series data yang apabila digambarkan grafiknya akan bisa dilihat adanya trend yang menaik atau menurun, dimana trend ini bisa dipergunakan untuk membuat ramalan2 (forecasting) yang amat berguna untuk suatu perencanaan (planning).

Statistik keuangan selain mengenai penerimaan & pengeluaran juga meliputi gaji, keuntungan, modal, pinjaman2, besarnya subsidi, dlsb.

STATISTIK PERALATAN

Sampai pada saat ini jarang sekali badan2/lembaga2 pemerintah yang mempunyai data lengkap tentang peralatan.
Mungkin data itu sudah terkumpul berupa catatan2 pembelian mobil, mesin tulis dan alat2 lainnya atau didalam bentuk formulir atau daftar2 yang telah diisi keterangan2 mengenai peralatan.
Apabila diadakan pengolahan & analisa terhadap data tersebut, maka akan bisa diperoleh keterangan2 yang lebih berguna lagi misalnya data mengenai jumlah kendaraan bermotor menurut jenisnya, jumlah mesin tulis menurut merk & umurnya, besarnya prosentase (%) jumlah kendaraan yang telah rusak, prosentase (%) mesin2 tulis yang tidak bisa dipakai lagi oleh karena umurnya sudah terlalu tua, dlsb.

Data2 mengenai peralatan ini juga bisa disajikan didalam bentuk tabel2 atau grafik2.
Sebagai contoh perhatikan tabel : 3 & gb.: 3.

Tabel: 3. JUMLAH KENDARAAN BERMOTOR MILIK BANK "X" MENURUT JENIS & UMURNYA PADA TH.1971 *)

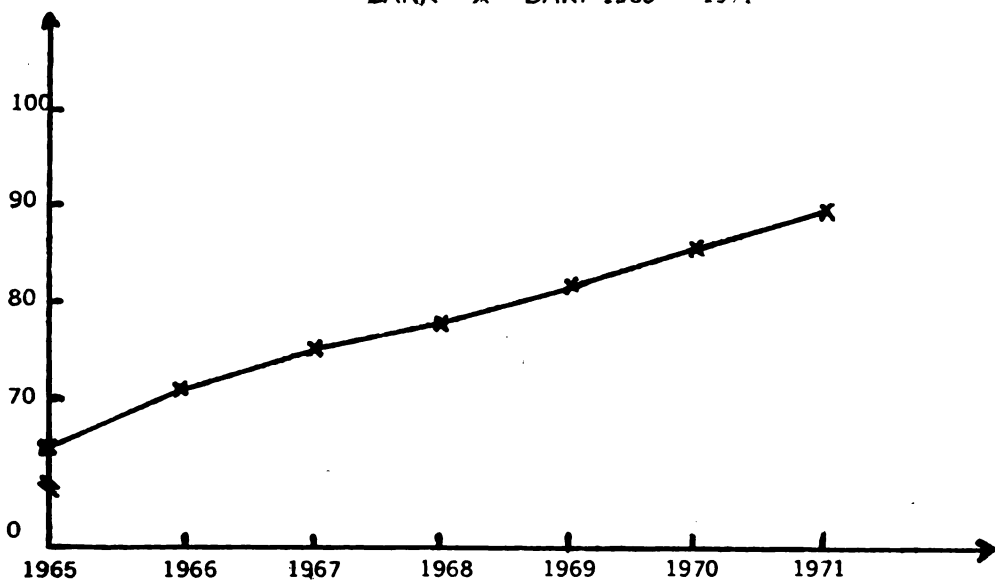
UMUR \ JENIS	SEDAN	JEEP	TRUK	BUS
Kurang dari 1 th	5	10	2	3
1 th —"— 2 th	8	9	4	5
2 th —"— 3 th	9	12	7	8
3 th —"— 4 th	10	11	9	9
4 th —"— 5 th	7	8	7	6
Lebih dari 5 th	4	3	6	4

*) Bukan data sesungguhnya, hanya untuk illustrasi.

Data peralatan yang disajikan seperti tabel : 3 sangat berguna sekali sebab sekaligus bisa diketahui jumlah kendaraan bermotor menurut umur jenisnya. Misalnya ada suatu peraturan dimana kendaraan yang sudah berumur 5 tahun atau lebih boleh dibeli atau oleh pemakainya atau harus dijual, maka bisa diketahui dari tabel: 3 misalnya bisa dilihat jumlah kendaraan yang harus dijual dan sekaligus menurut jenisnya yaitu ada 4 sedan, 5 jeep, 6 truk & 4 bus.

Jumlah kendaraan baik secara total keseluruhan maupun total menurut jenisnya bisa disajikan didalam bentuk grafik untuk bisa melihat perkembangannya Data demikian itu akan lebih berguna apabila dianalisa dan dihubungkan dengan jumlah pegawai. Apakah jumlah kendaraan dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan jumlah pegawai dari waktu ke waktu.

Kalau dilihat perbandingan dari tahun ketahun berapa ration antara jumlah kendaraan dengan jumlah pegawai misalnya 1 : 15 atau 1 : 10 artinya 1 kendaraan untuk 15 orang atau untuk 10 orang. Tentu saja kalau angka ratio (perbandingan) itu terlalu besar menunjukkan, bahwa banyak pegawai yang belum mendapatkan jemputan kalau pergi kekantor, dlsb.
Grafik yang menunjukkan perkembangan jumlah kendaraan dari waktu ke waktu bisa dilihat dari gb : 3.

Gb : 3. JUMLAH KENDARAAN BERMOTOR MILIK BANK " X " DARI 1965 — 1971

STATISTIK PRODUKSI & JASA2

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bank tidak memprodusir barang2 produksi akan tetapi menghasilkan jasa2/services kepada masyarakat. Untuk keperluan kontrol & evaluasi apakah usaha yang dijalankan oleh bank itu berhasil (success) atau tidak harus dibuktikan dengan data2 yang berhubungan dengan persoalan tersebut, misalnya jumlah orang yang minta kredit menurut pendidikan, menurut pendapatan, menurut pekerjaan, dlsb.
Sehingga dengan demikian bisa diketahui tingkat pendidikan dari pada orang-orang/pengusaha2 tersebut apakah mereka itu berpendidikan lebih rendah dari SMA atau lebih tinggi dari itu (Akademi, Universitas).

Data2 tersebut bisa disajikan dalam bentuk tabel2 & grafik seperti tabel : 4 & gb : 4.

Tabel: 4. DJUMLAH ORANG YANG MINTA KREDIT MENURUT PENDIDIKAN DAN BESARNYA KEKAYAAN PADA TAHUN 1971 *)

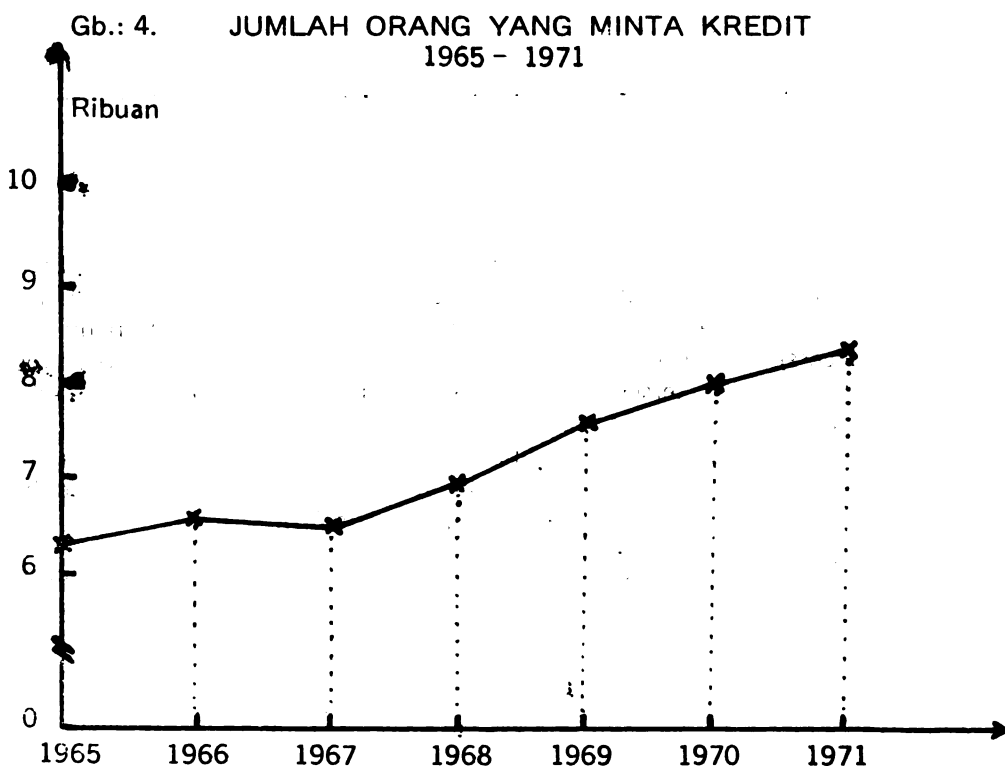
KEKAYAAN (RIBUAN RP) \ PENDIDIKAN	SMP (sederajat)	SMA (sederajat)	AKADEMI (sederajat)	UNIVERSITAS (sederajat)
Kurang dari 5	100	700	900	950
5 —"— 10	70	600	800	900
10 —"— 15	50	400	500	900
15 —"— 20	25	300	400	600
20 —"— 25	10	150	200	400
25 —"— 30	5	100	100	200
Lebih dari 30	4	—	90	100

*) Bukan data sesungguhnya, hanya untuk illustrasi.

Dari tabel : 4 tersebut secara cepat bisa disimpulkan, bahwa yang banyak datang ke bank untuk minta kredit pada umumnya orang yang berpendidikan lebih tinggi dari SMA, sedangkan jumlah itu akan berkurang/lebih kecil buat orang yang besar kekayaannya.

Seperti tabel: 4 menunjukkan, bahwa orang yang berpendidikan Universitas & berpenghasilan lebih dari Rp.30.000,– sedikit sekali yang datang untuk minta kredit.

Untuk melihat perkembangan dari waktu ke waktu mengenai jumlah orang yang minta kredit bisa dibuat grafik yang menggambarkan time series data seperti gb.: 4.

Gb.: 4. JUMLAH ORANG YANG MINTA KREDIT 1965 - 1971

Tabel & grafik lainnya bisa dibuat apabila diperlukan untuk suatu analisa. Misalnya dibuat tabel yang menunjukkan banyaknya kredit menurut jenisnya & nilainya, kemudian data2 tersebut diatas juga bisa dibuat untuk tiap2 kantor cabang dan dari jumlah seluruh kantor cabang diperoleh data yang tingkat nasional untuk dasar kebijaksanaan perbankan seluruh Indonesia. Data2 yang menunjukkan apakah para nasabah/langganan bank sudah puas atau belum terhadap service bank, ada berapa % yang belum puas, dlsb. juga bisa dikumpulkan sewaktu-waktu diperlukan untuk dasar evaluasi.
Kalau data yang demikian itu tidak dikumpulkan ada kemungkinan sebagian besar pengusaha sudah tidak senang lagi datang ke bank dan tidak diketahui oleh pimpinan bank, tahu2 usaha bank tidak maju (selalu sepi) tidak ada pengunjungnya sebab pergi ke bank asing misalnya.
Kalau hal demikian terjadi pasti itu sudah terlambat. Maka dari itu lebih baik kalau data itu secara teratur dikumpulkan, paling tidak bisa dipergunakan untuk **kontrol** didalam rangka untuk menghindari jangan sampai terjadi hal2 yang tidak diinginkan (usaha **preventive**).

DATA-DATA LAINNYA

Seperti telah berkali-kali disebutkan, bahwa selain data primer (personil,keuangan, jumlah kredit, jumlah uang beredar, tingkat bunga, dlsb.) diperlukan juga data sekunder khususnya untuk keperluan analisa2 didalam rangka untuk melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi usaha kegiatan perbankan.
Data2 tersebut misalnya pendapatan nasional, pendapatan penduduk per capita,perkembangan harga, jumlah penduduk, keuangan negara, dlsb. Jumlah penduduk misalnya berguna untuk mengetahui berapa % dari penduduk yang sebetulnya memerlukan bantuan modal (berupa pinjaman uang) dari bank akan tetapi belum bisa dilayani, perkembangan harga2 dari berbagai macam barang berguna untuk dasar penentuan tingkat harga, sebab jangan sampai tingkat bunga terlalu tinggi oleh karena pada umumnya modal para pengusaha masih terlalu rendah.

KESIMPULAN

1. BANK sebagai suatu perusahaan yang memprodusir jasa2 (service) juga memerlukan data baik **internal data** maupun **external data.**
2. Internal data bisa menggambarkan keadaan/kegiatan2 dari bank yang bersangkutan dimana data tersebut untuk keperluan "day to day operation" (perencanaan, pengontrolan dan evaluasi dalam bidang personil, keuangan, peralatan, dlsb.)
3. External data menggambarkan keadaan/kegiatan2 diluar bank akan tetapi akan mempengaruhi perkembangan bank (modal perusahaan, demand terhadap kredit, dlsb.)
4. Pada dasarnya data2 tersebut berguna untuk dasar pembuatan keputusan2/kebijaksanaan2 oleh pimpinan dalam rangka untuk memperkembangkan bank yang dipimpinnya.

DAFTAR BUKU

1. **Managerial Statistics,** by KERMITO O.HANSEN
   Prentice Hall, Inc. (Englewood Cliffs, 1959).
2. **Statistic for Management**
   by B.J. MANDEL
   Dangary Publishing Company, Baltimore, 1964.
3. **Statistik untuk Manager**
   oleh J. Supranto M.A.
   Lembaga Administrasi Negara (1971).

KANTONG BARU
LEBIH MEJAKINKAN !
GRESIK PORTLAND CEMENT
INDONESIA
SG
NETTO:60KG
SEMEN GRESIK
MUTU SEMEN
MENDJAMIN MUTU BANGUNAN !

MODERNISASI MANAGEMENT NIAGA DAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh : Dr Sondang P. Siagian

Pendahuluan

Para ahli Administrasi Pembangunan pada umumnya telah sependapat bahwa ada lima dimensi pembangunan nasional. Kelima dimensi itu ialah :

1. Dimensi politik,
2. Dimensi sosial-budaya,
3. Dimensi ekonomi,
4. Dimensi pertahanan / keamanan,
5. Dimensi administrasi / management.

Memang benar semua negara2 terbelakang dalam pembangunan nasionalnya memberikan prioritas utama kepada pembangunan dibidang ekonomi. Ditinjau dari segi strategi pembangunan, hal ini adalah tepat oleh karena keterbelakangan negara2 tersebut dibidang ekonomi. Meskipun demikian tidak berarti bahwa bidang2 lain diabaikan.

Usaha2 pembangunan menuntut kerjasama nasional. Artinya seluruh komponen masyarakat harus turut berpartisipasi dalam proses pembangunan itu. Meskipun Pemerintah memang memegang peranan yang dominant, para politisi, kaum intelligensia, opinion leaders dan " captains of industries " mempunyai peranan tertentu yang harus dimainkan dengan baik demi suksesnya pembangunan nasional.

Dalam prasaran ini akan disoroti peranan para " the captains of industries " dalam proses pembangunan nasional dengan perhatian khusus diberikan pada modernisasi management perusahaan serta implikasi yang harus ditangani dan " courses of action " yang harus diambil dalam rangka modernisasi tersebut.

II. PERANAN DUNIA USAHA DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Setiap organisasi niaga mempunyai tanggung-jawab terhadap empat fihak, yaitu :

1. Para pemilik modal / saham karena mereka mengharapkan " fair and continous return " dari modal yang mereka tanam dalam perusahaan;

2. Para Karyawan yang mengharapkan gaji / upah, sistim motivasi dan incentives dan fringe benefits yang merangsang kegairahan bekerja;

3. Pemerintah yang menuntut pembayaran pajak dan bea yang bagi Pemerintah merupakan salah satu sumber penting dalam membiayai kegiatan2 Pemerintah baik kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin maupun —— dan terutama —— kegiatan2 pembangunan;

4. Nusa dan Bangsa, dalam bentuk :

a) pengadaan barang2 dan jasa2 yang dibutuhkan dengan kwalitas & kwantitas yang diharapkan, harga yang dapat dijangkau, tempat yang convenient, dsb.,

b) kesempatan kerja,

c) pasaran bahan2 baku hasil2 pedesaan / pedalaman yang kemudian dikembalikan dalam bentuk barang jadi.

Implikasi dari semuanya ini ialah bahwa partisipasi dunia niaga merupakan **condi-tio sine qua non** bagi suksesnya pembangunan nasional.

Dalam perwujudannya yang riil partisipasi tersebut menyangkut peningkatan " productive capacity " dari berbagai industri didalam masyarakat. Misalnya :

1. Extractive industries seperti perminyakan, pertambangan, kimia dan sebagainya harus meningkatkan kemampuannya dari sekedar menggali bahan2 baku dari alam, akan tetapi mengolahnya menjadi barang2 jadi, baik untuk konsumpsi dalam negeri, maupun untuk export.

2. Transportation industry seyogyanya tidak berorientasi hanya kepada penggunaan berbagai modes of transportation yang diprodusir dinegara lain, seperti pesawat terbang, kapal, kendaraan bermotor dan sepeda, dan tidak pula hanya sekedar assembling, akan tetapi harus mengarah kepada produksi sendiri.

3. Construction industry pun demikian halnya, terutama apabila dihubungkan dengan " sky scrapers " yang karena semakin terbatasnya tanah yang tersedia untuk bangunan merupakan " building trends " dimasa depan.

4. Service industry yang a.l. mencakupi kegiatan2 bank, restoran, hotel dan semacamnya.

Peningkatan " productive capacity " itu berlaku pula untuk bidang2 kegiatan perusahaan, seperti bidang produksi, pemasaran, distribusi dan " administrative services " seperti keuangan, kepegawaian, hubungan masyarakat dan sebagainya.

Hanya dengan jalan peningkatan " productive capacity " itulah dunia usaha dapat memberikan sumbangsihnya kepada percepatan pembangunan nasional. Bentuk2 sumbangsih dunia usaha dalam proses pembangunan nasional a.l. adalah :

1. Menghasilkan devisa dari hasil export,
2. Peningkatan G.N.P.
3. Peningkatan income per capita melalui penciptaan lapangan & kesempatan kerja yang makin luas, yang memungkinkan income distribution yang lebih merata,
4. Pencegahan " drain - brain ",
5. Pengurangan ketergantungan kepada negara lain karena " bantuan " luar negeri dalam segala bentuknya,
6. Pengurangan ketergantungan pada modal asing dalam pembangunan ekonomi,
7. Mengurangi arus " urbanisasi ".

MODERNISASI MANAGEMENT NIAGA

Jika kita menerima pendapat bahwa dunia niaga mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan nasional, kita harus pula menerima pendapat bahwa agar mampu memainkan peranan tersebut, management niaga mutlak harus dimodernisir.

Modernisasi management niaga menyangkut hal2 sebagai berikut :

1. Management Philosophy.

Dunia management dewasa ini berpegang kepada "behavioralististc philosophy" dalam hubungan pimpinan perusahaan dengan para karyawannya. Pada hakekatnya approach ini berarti bahwa dalam setiap organisasi niaga, faktor manusia merupakan faktor yang menentukan berhasil tidaknya organisasi mencapai tujuannya. Kriterium utama untuk mengukur berhasil tidaknya organisasi tersebut mencapai tujuannya tercermin pada keuntungan yang diperoleh organisasi yang bersangkutan.

Behavioralistic philosophy dalam management mempunyai implikasi yang sangat luas dalam berbagai proses kegiatan perusahaan, seperti dalam proses produksi, pamasaran, distribusi dan "administrative services". Filsafat tersebut mempunyai implikasi pula terhadap proses policy formulation dan decision making mengenai :

a) sistim staffing, seperti rekruitment and penempatan,

b) motivating and incentive system seperti promosi, pendidikan dan latihan, keselamatan kerja, cuti, dan fringe benefits lainnya,

c) salary and wages administration seperti skala gaji dan lembur,

d) industrial relations, seperti penyaluran dan penyelesaian grievances,

e) penetrapan Management By Objectives (M.B.O.), dan sebagainya.

Tegasnya tidak ada satu aspek kegiatan perusahaan yang tidak terpengaruh oleh behavioralistic philosohpy tersebut. Karenanya, management tidak dapat mengelakkan diri dari tanggung-jawabnya untuk menanggapi implikasi2 tersebut secara positif jika produktivitas yang tinggi dapat dituntut dari pada para karyawan perusahaan.

2. Applikasi Management Sciences.

Abad keduapuluh ini ditandai oleh penemuan2 dan innovasi2 yang fantastis dalam berbagai kehidupan masyarakat. Penemuan2 dan innovasi2 tersebut pada umumnya dimungkinkan oleh kemajuan yang sangat pesat yang dicapai oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Demikian besarnya kemajuan dibidang ilmu pengetahuan dan teknologi yang dicapai dalam abad ini sehingga ada orang yang mengatakan bahwa penemuan2 dan innovasi2 ilmiah yang dilakukan dalam abad ini jauh lebih besar daripada seluruh penemuan dan innovasi yang telah dihasilkan selama sembilan-belas abad sebelumnya.

Malahan penemuan dan innovasi itu sering2 sudah hampir tidak dapat difahami oleh orang2 awam atau oleh mereka yang tidak turut terlibat dalam penemuan dan innovasi tersebut. Akan tetapi, apakah penemuan dan innovasi tersebut dapat difahami atau tidak, yang jelas ialah bahwa setiap orang yang hidup dalam abad modern dewasa ini langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh akibat2 daripada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi itu. Pengaruh tersebut telah pula dapat dirasakan dan dimanfaatkan dalam management dalam bentuk apa yang dikenal dengan "management sciences".

Dengan "management sciences" dimaksudkan "penggunaan daripada quantitative approach terhadap berbagai aspek pelaksanaan rangkaian kegiatan2 tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya".

Lima bidang management science yang dikemukakan dalam prasaran ini sekedar contoh ialah :

Statistical methods and techniques;
Critical Path Analysis;
Operations research;
Computer;
Management Information System,

yang kesemuanya diarahkan kepada pencapaian tujuan dengan effisien dan ekonomis.

Definisi dan bidang management science yang telah dikemukakan diatas menunjukkan bahwa ilmu management dewasa ini telah sangat dipengaruhi oleh ilmu2 eksakta. Pengaruh daripada ilmu2 eksakta terhadap ilmu2 sosial —— khususnya terhadap ilmu management —— sesungguhnya bukanlah merupakan hal baru.

Jika kita menyelidiki perkembangan ilmu management sejak timbulnya "scientific Management" yang telah dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor di Amerika Serikat dengan " Time and Motion Study " nya, akan terlihat bahwa permulaan, konsep2 "engineering" lah yang memegang peranan yang penting dalam "melahirkan" scientific management, karena Taylor sendiri memang adalah seorang sarjana tehnik.

Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya, pengaruh dari konsep2 engineering agak terpendam, oleh karena timbulnya "efficiency movement" yang lebih menitik beratkan pada cost analysis, berbagai "schools of thought" seperti "behavioralischool of thought", "decision theory school of thought" dan sebagainya.

Sejak tahun 1960-an pengaruh matematika terasa lagi dalam management. Timbulnya pengaruh matematika itu sering dikaitkan dengan perkembangan pesat dari ilmu dan teknologi seperti dengan diketemukannya komputer. Dengan komputer para manager lebih sadar tentang pentingnya quantifiable data dalam managerial actions terutama dalam proses decision making.

STATISTIK

Telah umum diketahui bahwa ilmu statistik adalah kumpulan dari cara-cara dan ketentuan2 (rumus2) mengenai pengumpulan, analisa, interpertasi dan penarikan kesimpulan dari data berupa angka2.

Pada mulanya statistik itu hanyalah merupakan kumpulan dari angka2 mengenai penduduk dan pendapatan masyarakat serta angka2 lain yang oleh Pemerintah dianggap perlu. Angka2 tentang penduduk itu memang diperlukan oleh Pemerintah pada zaman dahulu kala untuk penentuan tarif serta pemungutan pajak. Maksud lain daripada statistik penduduk pada zaman dahulu ialah untuk mengetahui potensi kekuatan dari negara yang bersangkutan. didalam keadaan perang. Akan tetapi lama kelamaan, bidang perekonomian semakin dicampuri lebih banyak oleh Pemerintah dan untuk maksud tersebut sifat dan aneka ragam angka2 yang diperlukanpun semakin bertambah luas. Dengan bertambahnya macam angka2 yang harus diolah dan dengan bertambah banyaknya cara pengolahan yang diketemukan, maka pengertian istilah "statistik" pun mengalami perobahan pula.

Tidak mengherankan apabila rumusan2 ilmu statistik semakin banyak terasa pengaruhnya dalam ilmu2 sosial —— ilmu2 yang mempelajari tata-kemasyarakatan dengan segala aspeknya —— dan statistik itu sendiri semakin luas dipergunakan dalam mencari, menganalisa dan menginterpretir data dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam dunia usaha harus semakin banyak orang yang semakin sadar tentang pentingnya data yang terkumpul secara sistimatis, diolah secara ilmiah, diinterpretir secara tepat dan tersimpan secara rapi, karena tanpa angka2 itu diperlukan untuk perencanaan. Data dari masa lalu perlu dianalisa untuk paling sedikit mengetahui mengapa keadaan suram dimasa lalu itu dialami. Data masa sekarang diperlukan untuk mengetahui keadaan dewasa ini dan untuk dapat mengetahui " trends " sehingga masa depan dapat diramalkan. Didalam kedua hal itu statistik memegang peranan yang penting. Dengan perkataan lain, baik didalam menilai dan menginterpretir data dari masa lampau maupun didalam mencoba meramalkan keadaan dimasa-masa yang akan datang, statistik itu merupakan alat yang sangat menolong, bahkan sering merupakan alat yang mutlak harus ada.

Memang data dan angka2 an sich —— dan inilah arti statistik bagi sebahagian besar orang —— tidak ada artinya apa2. Angka2 itu baru ada artinya apabila angka2 itu diolah dan diinterpretir sedemikian rupa sehingga ia merupakan rangkaian informasi yang dapat dipergunakan dalam berbagai kegiatan perusahaan, tidak saja untuk pengambilan keputusan, akan tetapi juga untuk perencanaan peramalan masa depan, menarik pelajaran dari sejarah, allokasi daripada sumber2 yang tersedia sehingga sumber2 yang terbatas itu disesuaikan penggunaannya sesuai dengan skala prioritas yang dianut.

Dan memang salah satu tehnik management science yang pertama dikembangkan adalah penggunaan statistik dalam rangka peningkatan effisiensi pencapaian tujuan organisasi. Dengan semakin dikembangkannya tehnik statistik yang semakin ilmiah, semakin terlihat pula kemanfaatannya dalam proses management. Diduga bahwa peningkatan pemanfaatan statistik itu akan terus berkembang dimasa-masa yang akan datang terutama sebagai akibat daripada semakin menonjolnya approach matematis dalam proses management dewasa ini.

CRITICAL PATH ANALYSIS

Critical Path Analysis (CPA) adalah suatu sistem perencanaan. Ia adalah salah satu "cabang" daripada management science yang dewasa ini sangat luas dipergunakan sebagai alat perencanaan. Ia memiliki banyak nama, seperti :

1. Project Evaluation and Review Technique (PERT),
2. Critical Path Planning,
3. Network Analysis,
4. Critical Path Methode (CPM), dan banyak lagi nama lain.

Ada diantara nama itu yang dikaitkan secara erat dengan programma komputer untuk maksud perkonsultasian. Ada pula diantaranya yang dihubungkan dengan konnotasi statistik tertentu.

Critical Path Analysis adalah salah satu ide perencanaan yang dapat dianggap sebagai suatu tehnik penelitian operasionil. Dalam penggunaannya CPA membutuhkan pembuatan suatu model daripada sistim yang diteliti dan model itu lalu dianalisa. Dalam penganalisaan itu tidak jarang komputer dipergunakan, tetapi komputer tidak merupakan hal yang mutlak.

Definisi sederhana daripada critical path analysis ialah : " suatu sistim untuk meneliti, merencanakan, menjadwalkan dan menilai kemajuan suatu pekerjaan ". Critical Path Analysis terdiri dari pendaftaran dari semua pekerjaan dan keterlambatan yang diharapkan terjadi dalam suatu proyek; lalu menyusun urutan pekerjaan itu secara logis sehingga terlihat bagaimana pengaruh urutan kegiatan terhadap pekerjaan itu sebagai keseluruhan. Dengan demikian akan terlihat hubungan pekerjaan yang hendak dilaksanakan dengan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan itu.

Prinsip2 Critical Path Analysis dapat diterapkan untuk berbagai bidang kegiatan, seperti untuk perencanaan produksi dalam pabrik, mempersiapkan programma televisi, membangun jembatan, membuat pesawat, atau memperbaharui sistim administrasi niaga.

Critical Path Analysis telah terbukti merupakan tehnik perencanaan yang terbaik untuk sesuatu project yang kompleks dimana berbagai hal dapat terjadi pada waktu yang bersamaan.

Kegunaan daripada Critical Path Analysis sebagai alat daripada management ialah :

1. Untuk menantang methode kerja yang hingga kini berlaku dalam organisasi.

2. Perumusan kebijaksanaan secara logis.
3. Sebagai alat komunikasi kepada pihak lain, terutama mereka yang menjadi pelaksana suatu project.
4. Sebagai model analisa.
5. Menentukan jangka waktu satu project.
6. Melihat rangkaian kegiatan yang dianggap kritis.
7. Menentukan waktu terluang yang mungkin ada.
8. Menentukan implikasi2 sesuatu project terhadap sumber2 yang tersedia bagi suatu organisasi.
9. Merobah jadwal waktu, jika diperlukan.
10. Kesempatan untuk membandingkan kemajuan yang sesungguhnya dicapai dan rencana yang telah dibuat.
11. Menentukan tindakan2 korektif dalam hal terjadinya penyimpangan2 dari rencana.
12. Sebagai pedoman untuk menentukan waktu yang dapat dihemat dalam pelaksanaan sesuatu project.

Melihat kegunaan2 tersebut diatas, jelas bahwa Critical Path Analysis merupakan suatu technique management science yang sangat bermanfaat bukan saja dalam proses perencanaan, akan tetapi juga dalam penentuan policy, allokasi sumber2 keuangan, tenaga dan waktu, serta sebagai alat pengawasan dan evaluasi. Filsafat yang melatarbelakangi perkembangan Critical Path Analysis ialah bahwa dalam pelaksanaan sesuatu pekerjaan, penghematan waktu tenaga dan biaya selalu dapat direalisir.

OPERATIONS RESEARCH

Operations Research adalah serangkaian tehnik2 quantitative yang dapat dipergunakan dalam perjadwalan kegiatan organisasi seperti dalam stock control dan transportasi.

Dasar daripada Operations Research adalah kemampuan berfikir secara logis dan dilaksanakan berdasarkan " commonsense ".

Nilai O R bagi pimpinan organisasi niaga ialah bahwa O R berusaha meredifinir dan identifir kegiatan2 yang penting dan yang tidak penting, mengklasifisir bidang2 yang telah jelas dipahami dan yang kurang jelas dipahami. Dengan demikian memusatkan perhatian kepada bidang2 yang penting menjadi lebih mudah. Misalnya, menentukan sistim prioritas.

Redifinisi kegiatan dan klassifikasi bidang2, penelitian yang logis dimaksudkan untuk meningkatkan " productive capacity " seluruh organisasi. Digabung dengan O&M, yang terutama dikaitkan dengan effisiensi, O & R akan lebih menjamin tercapainya tujuan organisasi dengan effisien, effektif dan ekonomis.

K O M P U T E R

Banyak orang yang memandang komputer itu dengan campuran perasaan "keajaiban" dan "ketakutan". Perasaan keajaiban itu timbul karena adanya dugaan (yang salah) bahwa komputer itu adalah "lampu Aladin" modern yang dapat memecahkan persoalan yang dihadapi oleh seseorang dalam memimpin organisasi. Dikiranya bahwa komputer itu merupakan panacea bagi semua penyakit organisasi. Banyak pula yang memandang komputer itu dengan ketakutan —— terutama pimpinan echelon rendah dan para pelaksana kegiatan2 operasionil —— oleh karena adanya pra-anggapan (yang salah pula) bahwa dengan penggunaan komputer (komputerisasi) mereka akan kehilangan pekerjaan. Padahal yang benar ialah bahwa dengan diambil-alihnya tugas2 rutin oleh komputer, maka tenaga kerja yang ada dapat dididik untuk melakukan tugas2 yang lebih produktif

yang memerlukan daya pikir, kreativitas, daya innovasi, prakarsa dan kemampuan analistis.

Karenanya perlu disadari bahwa komputer itu adalah mesin hitung-tik yang sangat cepat, mahal tetapi dungu, dan tidak lebih tidak kurang daripada suatu alat bagi management dengan kemampuan tertentu dan dengan keterbatasan tertentu pula.

Karena komputer adalah alat pemroses data yang sangat cepat, maka applikasinya untuk :

1. Memproses data,
2. Menganalisa data,
3. Menginterpretir data,
4. Menyimpan data,
5. Mengambil kembali data2 dari tempat penyimpanannya,
6. Menyalurkan data2 tersebut kepada sipemakai, adalah sedemikian tingginya sehingga penggunaannya merupakan keharusan bila volume informasi yang ditangani dan dipergunakan sangat besar.

Dengan kecepatan dan ketepatan yang sangat tinggi, maka applikasi komputer itu dapat diperuntukkan bagi bidang :

1. Perencanaan, dsb.,
2. Penelitian dan pengembangan,
3. Production control,
4. Inventory control,
5. Market analysis,
6. Payroll.

Karena kecepatan yang sangat tinggi itulah mengapa perlu diciptakan suatu sistim pengumpulan data yang memungkinkan tersedianya volume data yang besar untuk diolah komputer itu. Kumpulan data yang sangat besar jumlahnya itu memang harus tersedia oleh karena jika tidak, maka komputer itu akan kekurangan " pekerjaan "

Kurangnya pekerjaan bagi komputer itu merupakan pemborosan yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan karena besarnya modal yang dipergunakan untuk komputerisasi.

Faktor mahalnya komputer itu harus merupakan pertimbangan dasar bagi pimpinan organisasi dalam merencanakan komputerisasi kegiatan-kegiatannya Pada dasarnya ada empat kemungkinan yang dapat dipilih dalam komputerisasi kegiatan2 organisasi, yaitu :

1. Membeli komputer sendiri. Praktek ini telah jarang dilaksanakan oleh karena harga beli yang sangat tinggi dan karena rate of obsolescence yang sangat cepat, komputer dapat berharga sampai 1½ juta dollar Amerika. Mengenai cepatnya rate of obsolescence dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun " abad komputer " masih baru (praktis setelah Perang Dunia Ke II yang lalu), kini dunia telah berada pada penggunaan komputer generasi keempat (dengan telah diintrodusirnya komputer Model IBM 370, misalnya).

2. Menyewa komputer. Artinya memiliki instalasi sendiri atas dasar sewa manufacturer. Banyak organisasi besar yang menempuh cara ini. Akan tetapi sebelum keputusan untuk mempunyai instalasi sendiri diambil, diperlukan terlebih dahulu suatu feasibility study yang mendalam untuk melihat penghematan2 apa yang dapat direalisir dengan komputerisasi. Feasibility study ini biasanya dilakukan oleh " uninterested third party " yang dalam bahasa komputer dikenal dengan " software companies ".

3 Time-sharing. Artinya, berapa organisasi bersepakat mempergunakan suatu instalasi komputer dan memikul biaya sewanya secara proporsionil menurut waktu penggunaannya.

4. Menyewa jasa-jasa suatu data center kepada siapa data diberikan untuk dikerjakan dengan membayar jumlah tertentu. Biasanya jumlah pembayaran didasarkan kepada " computer hours " yang dipergunakan.

Alternatif apapun yang dipilih, orang yang bertanggung-jawab atas Information system dalam suatu organisasi perlu mengambil tindakan2 berikut ini dalam rangka komputerisasi :

1. Mengi entifir kebutuhan informasi organisasi,
2. Mengidentifir sumber2 informasi yang ada, baik yang bersifat intern (operational data) maupun yang bersifat extern (research and public opinion),
3. Mengidentifir dan menganalisa information system yang berlaku,
4. Jika diperlukan, menciptakan information system yang paling cocok bagi organisasi.

Hasil dari information system itulah yang nantinya dipergunakan untuk pengumpulan data, pemrosesan data, analisa data, interpretasi data, penyimpanan data, pengambilan kembali data dan transmissi data.

Karena komputer sesungguhnya adalah suatu alat yang dungu, maka kepadanya harus diberikan instriksi (program) yang tepat, data yang berkwalitas tinggi dan volume yang besar. Karena komputer tidak dapat berfikir, tidak dapat memilih data dan tidak dapat pula mengambil keputusan, maka ia tidak dapat menyunglap data yang rendah mutunya menjadi informasi yang bernilai tinggi. Itulah sebabnya akronim yang paling populer dalam dunia ialah " GIGO ", singkatan dari kata-kata " Garbage In, Garbage Out ".

Karena kedunguan komputer itulah mengapa perasaan ketakutan terhadap komputer itu sesungguhnya tidak beralasan. Peranan manusia dalam penanganan informasi selamanya akan tetap penting. Komputer tidak akan pernah dapat menggantikan manusia sebagai mahluk berfikir yang pada analisa terakhir menentukan berhasil tidaknya organisasi mencapai tujuannya dengan effisien dan ekonomis.

MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM

Management Information System, yang sering disingkat menjadi " MIS ", adalah suatu sistim informasi yang memungkinkan pimpinan organisasi untuk memiliki informasi dalam kwantitas serta kwalitas yang tepat, pada waktu yang tepat pula untuk dipergunakan dalam rangka pengambilan keputusan. Dengan demikian jelas bahwa suatu Management Information System adalah alat management yang dapat dan harus dipergunakan oleh kelompok pimpinan dalam suatu organisasi untuk meningkatkan effisiensi dan effektivitas dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Jika kita membahas Management Information System, maka pembahasan itu harus menyangkut empat hal lain, yaitu :

1. Administrasi sebagai suatu " total system ",
2. Proses administrasi,
3. Proses Pengambilan Keputusan,
4. Komputer.

Pautan Management Information System dengan administrasi sebagai suatu "total system" adalah bahwa sistim informasi yang dikembangkan dimaksudkan untuk melayani seluruh bidang kegiatan administrasi.

Kaitan Management Information System dengan proses administrasi ialah bahwa administrasi adalah suatu proses yang dinamis melalui mana sekelompok manusia bekerjasama untuk mencapai sesuatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Kedinamisan

administrasi menghasilkan informasi yang harus dimanage agar bermanfaat bagi organisasi.

Hubungan Management Information System dengan proses pengambilan keputusan ialah bahwa pengambilan keputusan yang tepat hanya mungkin apabila keputusan itu didasarkan kepada informasi yang memenuhi syarat2 tertentu dan tidak didasarkan semata2 kepada intuisi, value judgement dan / atau rule-of thumb.

Management Information System mempunyai hubungan yang erat dengan komputer oleh karena organisasi yang besar dan kompleks dewasa ini pada umumnya sudah mempergunakan komputer sebagai alat untuk memanipulir data sehingga sifat data itu berobah menjadi informasi yang dapat dipergunakan oleh pimpinan organisasi, baik dalam rangka pengambilan keputusan, perencanaan, programming, pengawasan maupun untuk penelitian.

Sistem penanganan informasi secara modern semakin dirasakan pentingnya oleh management karena sistim yang demikian memungkinkan mereka untuk memperoleh data yang mereka perlukan dalam pelaksanaan tugas masing2. Dalam pada itu perlu ditegaskan bahwa pengembangan dan penggunaan Management Information System tidak mutlak harus dengan mempergunakan komputer pula. Yang penting diperhatikan ialah bahwa information-handling sudah merupakan bagian yang integral daripada management science dan sudah merupakan bidang spesialisasi tersendiri dewasa ini yang tidak kalah pentingnya dengan bidang2 spesialisasi management yang lain. Pentingnya bidang spesialisasi information-handling nampak jelas apabila diingat bahwa sebagai akibat daripada spesialisasi yang semakin meluas dalam penerapan prinsip2 management science, timbul kecenderungan untuk membagi-bagi penyimpanan data menurut bidang2 spesialisasi yang mengakibatkan sulit bagi seseorang dengan tugas spesialiasi tertentu untuk mengetahui apa yang terjadi dalam bidang dan tugas spesialisasi yang lain.

Management Information system dimaksudkan untuk memecahkan masalah ini. Ada tujuh tujuan utama daripada suatu Management Information System, yaitu :

1. Mempermudah pemakai informasi mengetahui bahan2 informasi apa yang tersedia yang mereka butuhkan tanpa membuang waktu untuk mencari orang yang mengetahui dimana informasi yang dibutuhkan itu berada.

2. Memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang bidang2 spesialisasi yang ada serta memungkinnya memperoleh gambaran yang mendalam tentang bidang spesialisasinya sendiri.

3. Untuk mempermudah identifikasi daripada sebab2 duplikasi dari sumber2 informasi dan menghilangkan sebab2 duplikasi itu.

4. Mengelakkan diri dari cara untung-untungan dalam mencari kembali informasi yang diperlukan.

5. Untuk memungkinkan setiap orang memusatkan kepandaian perhatian dan pemikirannya kepada pembacaan bahan2 yang berhubungan dengan tugasnya.

6. Meminimalisir waktu yang dipergunakan untuk mencari dokumen atau data yang diperlukan untuk menjawab sesuatu pertanyaan.

7. Mempermudah proses pengambilan keputusan dengan mengurangi waktu yang diperlukan untuk menemukan informasi yang diperlukan sebagai bahan untuk pengambilan keputusan itu.

Dengan perkataan lain, suatu Management Information System memberikan tiga manfaat yang sangat besar bagi setiap organisasi, yaitu :

1. Memberikan pelayanan tentang informasi yang dimiliki sekarang secara cepat;

2. Memberikan pelayanan tentang informasi yang dimiliki oleh organisasi dewasa ini sebagai hasil daripada kegiatan2-nya dimasa yang lalu; terutama informasi yang mempunyai impact untuk masa sekarang;

3. Memberikan pelajanan tentang informasi apa yang kiranya akan dibutuhkan dimasa depan dalam rangka pencapaian tujuan jangka panjang organisasi, informasi mana terutama sangat berharga dalam membuat forecasting, estimation dan analisa trends.

Management Information System pada hakekatnya mutlak diperlukan untuk :

1. Informed decision - making,
2. Informed execution,
3. Informed and effective control,
4. Speedy feedback,
5. Objective evaluation.

Jika pendapat yang mengatakan bahwa pembinaan dan pengembangan Management Information System adalah hal yang mutlak demi peningkatan effisiensi, effektivitas dan produktifitas, dapat diterima, maka sesungguhnya tidak ada pilihan lain bagi organisasi kecuali mensukseskan Management Information System ini.

MODERNISASI MANAGEMENT NIAGA & OCCUPATIONAL HEALTH

Mengingat peranan dunia niaga yang demikian pentingnya dalam proses pembangunan nasional, " the captains of industries " berkewajiban untuk mempercepat modernisasi dunia niaga baik dalam arti makro maupun dalam arti mikro.

Sasaran percepatan modernisasi itu ialah peningkatan " productive capacity ". Membahas peningkatan " productive capacity " berarti mencari kaitan modernisasi dengan tenaga kerja.

Secara simplisistis dapat dikatakan bahwa tenaga kerja yang tidak " sehat " fisik dan mental tidak mungkin produktif. Pendapat ini kedengaran terlalu elementer. Akan tetapi justru karena elementer, sering dilupakan.

Mengabaikan faktor occupational health sesungguhnya merupakan tindakan kebijaksanaan yang sangat negatif dan akan berakibat fatal bagi organisasi.

Pada halaman 6 telah disinggung pentingnya sistim motivasi dan incentives yang harus diberikan oleh pimpinan perusahaan kepada para karyawannya agar supaya para karyawan itu mempunyai :

1. Kegairahan bekerja,
2. Loyalitas,
3. Sense of belonging,
4. Dedikasi,
5. Sense of participation,
6. Sense of price,

yang keseluruhannya akan menghasilkan produktivitas yang tinggi.

Salah satu tehnik motivasi yang terpenting dalam dunia niaga modern ialah pemeliharaan kesehatan para karyawan, Pemeliharaan kesehatan para karyawan yang bersifat preventif, dan kuratif, dimaksudkan untuk menjamin " the physical & mental well-beings" para karyawan.

Jelaslah bahwa jika ada pimpinan organisasi niaga yang beranggapan bahwa menempatkan dokter perusahaan merupakan suatu " luxury " yang pembiayaannya tidak dapat

dipikul oleh organisasi, pimpinan yang demikian harus memikirkan secara serious akibat negatif dari situasi dimana **para karyawan tidak produktif karena kesehatan** fisik & mental **yang sering terganggu.**

Kedudukan dan Peranan Dokter Perusahaan.

Seorang dokter perusahaan mempunyai kedudukan dan peranan yang jauh lebih penting daripada sekedar "mengobati penyakit". Sesungguh nya, dokter perusahaan merupakan **satu-satunya** orang didalam perusahaan kepada siapa para karyawan dapat mengeluarkan segala keluhan dan isi hatinya tanpa takut kepada akibat2 negative (negative repercussion) yang mungkin timbul karena segala sesuatu yang diungkapkan oleh seseorang kepada dokternya adalah " priveledged & confidential communication".

Dus, disamping mengobati penyakit, dokter berperan pula sebagai "confident" dan counselor bagi para karyawan.

Mengingat kedudukan dokter perusahaan yang demikian pentingnya, kedudukannya dalam organisasi harus sedemikian tingginya sehingga ia mempunyai "easy access to top management".

Hanya dengan jalan demikianlah dia dapat melaksanakan tugasnya dengan effektif.

KESIMPULAN

Pembahasan singkat dimuka tentang "Modernisasi Management Niaga dan Pembangunan Nasional" memungkinkan kita menarik Lima Kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses pembangunan nasional menuntut partisipasi aktif dari dunia usaha., baik yang dijalankan oleh fihak Pemerintah maupun oleh sektor Swasta.

2. Peranan dunia usaha itu hanya dapat dimainkan dengan baik apabila pimpinan komponen-komponen dunia usaha memodernisir perusahaan2 mereka dengan memanfaatkan "scientific and technological Break throughs" yang telah dikembangkan dinegara2 yang sudah maju yang didalam pentrapannya **diadoptir** kepada situasi Indonesia.

3. Tehnik2 Management tradisionil perlu diganti dengan scientific approach dengan applikasi management sciences. Applikasi management sciences tidak hanya ditujukan kepada kegiatan2 policy formulation dan decision-making, akan tetapi juga kepada penentuan sistim motivasi dan incentives para karyawan.

4. Salah satu alat motivasi yang mutlak dipergunakan ialah pemeliharaan kesejahteraan fisik & mental para karyawan karena karyawan yang tidak sejahtera fisik dan mentalnya tidak mungkin produktif.

5. Pemeliharaan kesejahteraan fisik dan mental karyawan harus diserahkan kepada tenaga professionil yang bertindak sebagai saluran utama dalam menyalurkan keluhan karyawan kepada pimpinan organisasi. Tegasnya, **" modern business organization cannot afford not to have professionally handled occupational health programmes ".**

SATU GAGASAN DAN CATATAN TENTANG RUMUSAN POLA DASAR TUGAS POKOK PEMERINTAH R.I.

Oleh : Dr. Buchari [illegible]

1. Secara garis besar dapat dipahami bahwa dinegara yang menganut paham liberal murni peranan dan kegiatan2 pemerintahnya dibatasi sedemikian rupa sehingga lebih banyak segi2 kehidupan masyarakat yang diserahkan kepada masyarakat itu sendiri daripada yang dapat dicampuri oleh pemerintahnya.
2. Sejalan dengan paham liberal yang dianut itu maka fungsi pemerintahterbatas pada penyelenggaraan beberapa aspek kebijaksanaan negara yang dapat dikelompokkan kedalam beberapa kategori :
   a. Tradisionil seperti pemeliharaan perdamaian keamanan, keselamatan dan ketertiban umum dan dilengkapi dengan beberapa tugas pelayanan seperti pembangunan dan pemeliharaan pengairan, bangunan2 dan jalan2 umum.
   b. Liberal seperti pemberian pelayanan dalam bentuk sarana2 sistim keuangan, standar2 ukuran, postel dan pendidikan umum dan kadang2 juga diperkenankan campur tangan pemerintah dalam penentuan tarif harga sehingga timbul adanya tarif2 perlindungan.
3. Sepenuhnya berlawanan dengan paham liberal diatas maka dinegara yang menganut sistim totaliter pemerintah mempunyai peranan yang demikian besarnya sehingga segala sesuatu yang menyangkut kehidupan masyarakat lebih banyak diatur, dimiliki dan bahkan juga dilaksanakan sendiri oleh pemerintah. Hal seperti ini terjadi di Indonesia pada zaman orde lama dimana segalasesuatu hendak dipemerintahkan. Proses etatisme berlangsung demikian jauh sehingga membawa konsequensi meningkatnya jumlah instansi2 pemerintah dengan penambahan jumlah pegawai negeri tanpa batas yang kemudian tidak dapat dikendalikan lagi karena sudah melampaui batas kemampuan aparatur yang bertanggung jawab melaksanakan fungsi pengawasan.
4. Dalam rangka menuju kearah terwujudnya strategi *deetatisme* yang dapat ditempuh secara bertahap melalui proses debirokratisme, deconsentrasi, decontrol dan desentralisasi harus dapat ditemukan dan dikembangkan satu cara perumusan pola dasar dari pada apa yang merupakan tugas pokok pemerintah.
5. Pola Dasar tugas pokok pemerintah itu disusun atas dasar kenyataan mengenai keadaan yang masih berjalan dengan melihat apa saja yang dilakukan pemerintah sebagai pelaksanaan dari tugas pokoknya itu sehingga kemudian pola dasar itu dapat digunakan sebagai dasar pengarahan tentang apa saja yang sebaiknya dan seharusnya yang merupakan tugas pokok dan fungsi2 pemerintah dikemudian hari.
6. Bertitik tolak dari strategi deetatisme itu maka tugas dan fungsi pemerintah di Indonesia sekarang dan dimasa datang dapat dikelompokkan sbb. :
   a. *Fungsi pengaturan* (regulating functions).
   Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (negara) maka pemerintah mutlak, harus dan yang satu2nya boleh mengatur berbagai segi kehidupan masyarakat (public life) sedang pihak2 yang tidak mempunyai kekuasaan ini hanya boleh mengatur segi2 kehidupan masyarakat yang tidak atau belum tercakup dalam public life itu yaitu yang termasuk privat life.
   Realisasi dari fungsi pengaturan ini tercermin dalam berbagai fungsi penentuan kebijaksanaan dari berbagai aparatur pemerintah itu sesuai dengan [illegible]

tingkat kewenangan yang dimiliki dan/atau didelegasikan kepadanya oleh kebijaksanaan yang lebih tinggi Rumusan kebijaksanaan itu tertuang kedalam berbagai bentuk peraturan perundangan yang sebagian berada ditangan pemerintah seperti undang2 dan yang seluruhnya berada ditangan pemerintah dalam bentuk peraturan pemerintah, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan dan/atau keputusan menteri dan keputusan Direktur Jenderal. Sebagai contoh2 dapat diberikan beberapa fungsi pengaturan ini seperti pengaturan import-export, pengaturan lalu lintas dan perhubungan, penanaman modal, pengendalian harga, pengaturan pendidikan, pengaturan standar2 ukuran, pengaturan pajak, bea, cukai dsb.

b. *Fungsi perincian* (licencing functions).
Segi lain dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan ialah adanya wewenang pemerintah itu untuk memberikan berbagai bentuk ijin kepada pihak2 yang berminat melakukan kegiatan2 yang masih termasuk bidang public life. Pihak2 tertentu itu harus meminta ijin kepada badan dan/atau pejabat2 yang diserahi wewenang untuk itu melalui cara2 dan prosedur2 yang sudah ditentukan. Sebagai pelaksanaan dari fungsi memberikan ijin itu badan2/pejabat2 yang diberi wewenang itu antara lain melakukan kegiatan2 pengecekan dan pemeriksaan atas permohonan dan syarat2 yang harus dipenuhi; pelayanan pemberian ijin itu sendiri baik teknis maupun administratip; serta pengawasan terhadap pelaksanaan dari ijin yang sudah diberikan itu. Fungsi inipun terlalu banyak untuk disebut kan seluruhnya satu persatu tapi sebagai illustrasi dapat diberikan beberapa contoh seperti ijin pengendari, ijin mendirikan perusahaan, ijin mendirikan sekolah, rumah dsb., ijin kerja bagi orang asing, ijin keluar dan/atau memasuki wilayah negara dsb.

c. *Fungsi pemeliharaan keamanan, keselamatan dan ketertiban umum* (ordering and law enforcement functions).
Dalam melaksanakan fungsi2 ini pemerintah bertanggung jawab mempertahankan negara dari serangan2 musuh luar dan dalam dalam rangka Hankamnas; memelihara perdamaian dan kerukunan dikalangan dan diantara penduduk dalam semua segi seperti politik, ekonomi, sosial, agama, budaya dsb.; mengambil tindakan2 preventip dan represip terhadap pelanggar2 ketentuan2 hukum yang berlaku serta pelaksanaan dari keputusan2 yang diambil berdasarkan ketentuan2 hukum tersebut. Fungsi2 ini antara lain dilakukan dalam bentuk hankam, kepolisian, kejaksaan, peradilan, kerukunan dalam masyarakat, pemeliharaan persaingan secara sehat dan adil, serta masih banyak lagi contoh2 lain yang terlalu banyak untuk disebut kan seluruhnya.

d. *Fungsi pelayanan umum* (public service functions).
Walaupun sesungguhnya sebagian besar dari fungsi2 pemerintah itu pada hakatnya dimaksudkan sebagai pelayanan kepada masyarakat luas, namun dapat disendirikan adanya fungsi2 yang dilakukan pemerintah dalam bentuk dan semata-mata bersifat pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan fungsi pelayanan ini biasanya berwujud dalam bentuk apa yang dikenal dengan public utility sebagai salah satu bentuk usaha yang lebih bersifat sosial daripada ekonomis seperti penyediaan air minum, public transportation, public dan rural electrifications, balai2 kesehatan, rumah sakit dsb.

e. *Fungsi akibat dari pemilikan* (supervising maintaining and efectuating functions).
Fungsi ini timbul sebagai konsequensi logis dari adanya status pemilikan Oleh pemerintah terhadap obyek2 tertentu seperti rumah sakit, perusahaan, lembaga2 penelitian, gedung, jalan2, bangunan2 dsb.
Dilihat dari keadaan sekarang dan untuk pengarahan bagi masa datang tentang apa yang merupakan fungsi pemerintah sebagai akibat status pemilihan ini maka dapat dibagi fungsi2 itu menjadi :

1. pemerintahan harus menjalankan fungsi2 itu karena memang tidak ada

kemungkinan lain kecuali pemerintahlah yang boleh memiliki obyek tersebut seperti penjara, instalasi2 vital, percetakan uang, mungkin juga pos dsb.

2) pemerintah terpaksa melaksanakan karena juga obyek itu terpaksa dimiliki oleh pemerintah walaupun sesungguhnya swasta juga dapat memilikinya seperti sekolah2 umum, rumah2 sakit umum, klinik2 keluarga berencana, balai2 percobaan, pembuatan jalan, jembatan, dam, pemberian subsidi dsb.

3) pemerintah masih melaksanakan tugas2 tertentu karena sementara waktu masih berstatus milik pemerintah walaupun sebenarnya tidak perlu merupakan fungsi pemerintah kalau pemilikannya diserahkan kepada swasta karena kenyataan sudah menunjukkan bahwa swasta sudah berminat dan mampu memilikinya seperti perusahaan2 yang tidak vital dsb.

f. *Fungsi pelaksanaan* (execution function).
Fungsi ini sama saja polanya dengan fungsi2 yang timbul dari pemilikan oleh pemerintah. Hanya dalam hal fungsi pelaksanaan ini tidak tersangkut banyak soal pemilikan, karena yang penting adalah adanya peranan khusus pemerintah dalam masa pelaksanaan proyek2 pembangunan.
Disinipun ditemukan adanya kategori tugas2 yang termasuk :

1) harus pemerintah melaksanakan seperti memungut pajak dsb.
2) terpaksa pemerintah melaksanakan seperti membangun hotel.
3) sebenarnya tak usah pemerintah yang melaksanakan seperti menjual karcis kereta-api dsb.

TUGAS HUMAS DALAM SUATU INSTANSI

Pada hakekatnya, badan HUMAS atau PUBLIC RELATIONS adalah suatu badan didalam suatu perusahaan yang bertugas sebagai penghubung dari perusahaan tersebut terhadap masyarakat atau public dalam usahanya untuk membina kepercayaan dan memupuk pengertian dari masyarakat terhadap perusahaan itu.
Dan dari usaha2 ini akan timbul "Public Opinion" atau "pandangan masyarakat" yang sehat dan yang baik terhadap perusahaan tadi.

Demikian secara singkat dasar tugas dari HUMAS didalam perusahaan ataupun didalam instansi2.
Perlu juga saya jelaskan sedikit , bahwa munculnya badan HUMAS adalah sesudah Perang Dunia ke II dimana sebelumnya keadaan konstelasi ekonomi, pemerintahan dan konstelasi masyarakat sendiri telah dikacau-balaukan oleh peperangan yang maha dahsyat itu. Untuk mengembalikan keadaan pada waktu itu kepada perekonomian yang teratur, susunan masyarakat yang teratur, sangat diperlukan sebuah badan pengantara antara perusahaan atau instansi dengan masyarakat untuk memberikan penjelasan2 dan informasi2, disamping mempelajari dan memahami masyarakat itu sendiri.

Selain dari itu, Perang Dunia ke II juga telah membawakan kemajuan2 tehnik disegala bidang dan juga kemajuan2 cara berfikir didalam masyarakat, sehingga public yang beraneka ragam itu masing2 mempunyai pandangan2 yang kritis terhadap keadaan disekeliling mereka dan tidak menghendaki lagi keadaan2 yang "klasik" dan zamannya sebelum perang.
Demikianlah bagi suatu perusahaan misalnya, orang tidak ingin lagi melihat perusahaan itu hanya berusaha untuk mencari keuntungan dari masyarakat dan hanya memakai buruh2 yang termurah seperti pada masa sebelum perang.
Masyarakat yang telah maju ingin melihat, bahwa perusahaan itu juga mempunyai tanggung-jawab sosial terhadap masyarakat disekelilingnya.
Dalam zaman kehidupan yang modern sekarang ini, dengan mass-medianya seperti persurat-kabaran, radio, T.V. dan lain2 yang begitu meluas dimana masyarakat dapat mengeluarkan pendapat2nya. Satu perusahaan atau satu instansi harus dapat mengikuti dan menyesuaikan diri dengan kemajuan2 serta perobahan2 yang berlaku didalam masyarakat disekelilingnya. Disinilah terletaknya tugas HUMAS atau Public Relations dalam membantu Direksi dan Pimpinan dari perusahaan dan instansi, bukan saja dalam memberikan penjelasan2 atau keterangan2 untuk kepentingan perusahaan akan tetapi terutama juga menerima dan mempelajari public opinion atau pendapat2 masyarakat umum terhadap perusahaan tadi sehingga dapat dilaksanakan social-participation dari perusahaan terhadap masyarakat.

Akhirnya HUMAS dapat mencapai tujuannya, yaitu membangun kepercayaan serta pengertian public dan memperoleh public opinion yang baik dan sehat, untuk dapat menjamin kelanjutan kehidupan dan perkembangan dari perusahaan di-tengah2 masyarakat.

Satu hal yang mutlak dalam tugas HUMAS ini adalah melakukan perencanaan atau programming yang konkrit atas hasil riset dan analisa yang telah dikumpulkan. Demikian kita melihat bahwa tugas Public Relations itu membutuhkan penganalisaan dan perencanaan yang terus menerus sejalan dengan kemajuan yang dicapai baik didalam perusahaan atau instansi maupun dikalangan masyarakat sendiri. Tadi saya telah menerangkan prinsip2 dari tugas HUMAS secara umum, yang diambil dari ilmu mata pelajaran Public Relations serta teori2nya, yang telah berlaku dinegara-negara yang telah maju. Sekarang timbul pertanyaan : bagaimanakah kita dapat mentrapkan tugas HUMAS ini di Indonesia ?

Sebagaimana tadi sudah dijelaskan, HUMAS atau Public Relations baru dapat dijalankan dengan baik bila kita sudah terlebih dahulu membahas dan mempelajari struktur ekonomi dan struktur social didalam masyarakat dimana kita berada. Oleh karena itu, untuk menjalankan tugas HUMAS ditanah air kita ini, kita harus terlebih dahulu dapat membahas dan mempelajari keadaan ekonomi dan sosial didalam masyarakat Indonesia.

Keadaan ekonomi dan keadaan sosial dari masyarakat Indonesia sekarang adalah hasil daripada proses dan perkembangan didalam masyarakat kita yang terdahulu. Kalau kita ikuti perjalanan sejarah bangsa Indonesia, maka semenjak kemerdekaannya sampai sekarang kita akan melihat kemunduran yang terus-menerus dibidang ekonomi dan kemerosotan yang sama dibidang sosial. Ter-lebih2 dizamannya pra-Gestapu, dimana faktor politis ikut campur dalam menghancurkan struktur ekonomi dan sosial tadi dengan maksud2 tertentu, dimana norma2 kehidupan dan norma2 kebenaran sudah diobrak-abrik sama sekali, maka sesudah digagalkannya G—30—S tersebut, akibat dari pengrusakan struktur tersebut masih saja dirasakan sampai sekarang.
Kalau kita analisa secara obyektip, masyarakat Indonesia semenjak kemerdekaannya sampai sekarang belum lagi dapat mengecap hidup secara normal, baik ekonomis maupun sosial dan apa yang di-titahkan mereka dengan kemerdekaan, belum mereka lihat realisasinya secara nyata. Tidaklah dapat kita menyalahkannya, kalau masyarakat itu menjadi lebih kritis dan kehilangan pegangan, yang juga menimbulkan kehilangan kepercayaan dan pengertian terhadap keadaan.

Satu2nya jalan bagi masyarakat sekarang ini adalah harus keluar dari keadaan yang ab-normal yang telah sekian tahun lamanya dibina oleh golongan2 ORLA yang dipengaruhi oleh P.K.I. dimasa-masa yang silam dan untuk ini pemerintah sekarang telah menetapkan suatu jalan yang praktis yang harus ditempuh dan jalan itu adalah REPELITA. Memang persoalan Indonesia sekarang adalah persoalan pemerintah, akan tetapi tanggung-jawab terhadap Negara dan bangsa bukan se-mata2 tanggung-jawab Pemerintah saja, akan tetapi merupakan tanggung-jawab kita semua, juga perusahaan2 dan instansi2. Oleh karena itu, tugas para HUMAS juga lebih berat daripada HUMAS2 dari negara2 yang sudah maju, dimana persoalan2 masyarakatnya dibidang ekonomi dan sosial sudah jauh lebih terjamin dan maju keadaannya.

Tugas2 HUMAS perusahaan2 dan instansi2 di Indonesia sekarang adalah sejalan dan sejiwa dengan REPELITA, dan untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik, HUMAS juga harus dapat mendalami REPELITA itu secara konkrit. Kalau kita dalami betul2 REPELITA itu, kita akan menemui dasar yang sangat sederhana sekali, yaitu membangun dan mengembalikan masyarakat itu kepada kehidupan yang normal, dimana keadilan, kejujuran dan kebenaran itu kembali menjadi sendi2 kehidupan, akan tetapi untuk mencapai tujuan dasar dari REPELITA ini menghendaki ketekunan dan ke-ikhlasan dari kita semua yang bukan sedikit , terutama bagi para petugas HUMAS.

Tugas HUMAS dapat dibagi dalam tugas2 keluar dan kedalam. Keluar, HUMAS harus dapat mengenal masyarakat, merasakan keinginan2nya dan membawa masyarakat itu untuk sama2 membangun. Kedalam, didalam lingkungan perusahaan atau instansi, HUMAS harus dapat meyakinkan para karyawan atau pegawai2 untuk bekerja dengan lebih tekun, cermat dan ikhlas sesuai dengan kewajibannya dibidang masing2 supaya tujuan REPELITA itu dapat tercapai dengan sempurna.
Hanya dengan pembangunan kita dapat memperbaiki ekonomi kita kembali dan hanya dengan perbaikan ekonomi kita dapat menuju kepada kehidupan yang normal, teratur dan layak. Kita jangan lupa bahwa proses pembangunan ini adalah proses yang memerlukan waktu ber-tahun2 lamanya dan melalui perencanaan2 yang seksama pula. Oleh karena itu, HUMAS dalam menjalankan tugas2nya juga harus mempunyai rencana2 program kerja yang effisien dan terus menerus, sesudah mempelajari dan meng-analisa setiap kemajuan dan perobahan didalam masyarakat kita ini. Dan satu hal yang sangat penting lagi artinya, terutama ditanah air kita ini; HUMAS harus banyak bekerja suggestif dan merangsang keluar dan kedalam secara berencana, sehingga setiap kemajuan itu dapat diikuti pula oleh kemajuan2 yang lain.

Dengan jalan demikian akhirnya perusahaan atau instansi akan mendapat kepercayaan dan pengertian yang baik dari masyarakat, kita, dan juga dari karyawannya sendiri sehingga nama dari perusahaan telah menjadi "image" atau gambaran yang sejalan dengan pembangunan negara dan perbaikan sosial.
"Image" inilah yang harus ditanamkan se-dalam2nya dikalangan masyarakat kita dan sekaligus menjadi ukuran, apakah mission dari HUMAS itu memang berhasil atau tidak sama sekali.

Nyatalah disini, bahwa kedudukan HUMAS itu sangat penting bagi pimpinan Perusahaan atau Instansi dan sebaliknya, maju-mundurnya suatu perusahaan atau instansi itu juga antara lain tergantung kepada usaha2 HUMAS-nya.
Sekian dan terima kasih.—

HUMAS P.N. PERTAMINA

PROBLEM OF PLAN ADMINISTRATION AND IMPLEMENTATION

Dr. Kenneth J. Rothwell

I. CRITERIA FOR AN IMPLEMENTABLE PLAN

What can be implemented in a plan for economic development is largely conditioned by the nature of teh plan. If the plan consists of simple descriptions of economic *policies* to achieve certain increases in investment, income or employment or to restrict inflantion or deficits in the balance of payments or in the Government accounts, then implementation will consist chiefly of the enactment of the policies. Evaluation of the plan policies is, of course, another matter.

A more comprehensive plan consisting of a variety of *targets* to be achieved in say five years and involving overall aims for the economy as well as for key sectors of the system requires a scheme of implementation as an integral part of the plan itself. The goal of achieving a certain percentage increase in GDP per capita, investment, exports and other levels of performance, demands a time schedule for indicating the achievement of preliminary goals in order for the longer range goals to be achieved. Without specification of some time table for implementation and some short term targets there is little to test for successful implementation and performance of a medium term or longterm plan.

The following is a summary of the major characteristics of a feasible and implementable plan : 1)

1) See U.N. Committee for Development Planning, "Planning and Plan Implementation" (No 67. II B 14) pp. 178 — 180

1) There should be full specification of major targets and sectoral targets in financial and physical terms, so that decision makers can clearly identify their area of responsibility
2) Targets should be given in terms of capital needs and output expectations in both financial and physical terms.
3) All project and programme activities which underlie specified targets should be carefully detailed The activities for which the public sector has prime responsibility should be distinguished from activities in the private sector.
4) Programme and performance budgeting should be used for public sector activities. Special reporting procedures should be designed for private sector activities.
5) Time dimensions for all major activities should be fully described. Long-terms capital projects require clear indications for the achievement of the various phases of development. Complementary progress projects require carefully integration of time paths for the sequential operations.

6) The initial economic conditions presumed to be in existence at the commencement of the plan should be spelled out. Many aspects of the plan depend on these initial conditions. Plan adjustments are required for any significant initial conditions not in existence. Initial conditions will also include descriptions of the actual stage of implementation of activities carried over from earlier plans.

7) The plan should be tested for input — output consistency for critical time point in the period of the plan, so that all interdependencies among the plan, the economic sectors and the decision-making units are made clear. All possible bottle-necks of operation should be known in advance so that adjustments can be made well ahead.

8) All likely bottlenecks of operation should receive detailed time-phased analysis of proposed allocations of the financial, physical and human resources involved. In particular, the foreign exchange budget and the manpower budged should indicate how the likely bottle-necks are to be avoided.

9) Demand and supply relationships for major commodity groups should be checked for consistency. Inflationary pressures and un-anticipated claims for foreign exchange can ce avoided if levels of demand likely to be generated match the output flows from new production.

II. GENERAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION.

Many plans do not achieve their goals because of a lack of attention to plan implementation as part of the plan itself. Some of the factors attributing to the failure of plan implementation are :

1. Major decisions essential to the plan are not made at all or at the right time;
2. Decision-making points are not clearly identified as to individuals, groups or time points;
3. Unavailability of critical supply items such as physical materials, trainedmanpower, credit, credit or foreign exchange;
4. Delays in the completion of activities called for in the plan or in earlier plans which are critical for subsequent activities;
5. Distortions in supply — demand relationship due to unanticipated claims on supplies or changes in demand behaviour.

III. ADMINISTRATIVE OBSTACLES to PLANNING.

Successful implementation of a plan calls for adequate machinery and accutately anticipated responses over time to the objectives of the plan. A well-managed administration is a key element in the attainment of goals. Unless the administrative arm of government is geared to the needs of the plan, implementation will be difficuls.

The major obstacles to plan implementation to be found in the administrative structure include :

1. The *relative size of the administrative machinery*. Compared to the size of the private sector and to the magnitude of the task, the administration as a rule is woefully overburdened. The renge of procedures, activities, controls, examinations, assessments and reports is so enormous for a complex plan that it is frequently impossible for the administration to function effectively. The complexity of plan implementati-

on should be no greater than the array of administrative elements available

2. *undeveloped personnel practices.* Government personnel require specilized skills for plans implementation. Staff recruitment and promotion, salaries and benefits, and training and supervision, require flexible policies to achieve the needs of plan implementation. The reduction of interpersonal conflicts and the promotion of initiative, loyalty and good working facilities are called for.

3. *badly conceived procedures.* Slowness and inconsistencies in effecting administrative operations hamper plan implementation. This is not simply a matter of deficient clerical skills but more a matter of office management including concern with the keeping of records, efficient filing systems, office communications and arrangement can also hamper efficient procedures.

4. *deficient accounting methods.* The essentials of financial controls should be clearly identified and simple systems of accounting decided upon. The financial system should be thoroughly understood by those in contact with it and sufficient checks included in the system to ensure accurancy and security of the records. Since timing is important to planning, timely overall and concise financial reviews should be readily available.

5. *absence of coordination among administrative units.* In view of the limited resources of administration, duplication and unnecessary proliferation of functions shoul be avoided. Required are exchanges among departments, leverance and agencies to cover information on procedures, activities, records and policies. Inter-department committees should limit activities to the essentials for coordination of overall policy for plan implementation since, frequently, committees are engaged in time consuming travel, discussion and socializing. Exchanges of personnel among department for work experience and general contact are useful for achieving coordination at the operational level.

6. *inadequate organizational structures.* Optimism employment of all the departmental human resources helps the developmenteffort. A reasonable and controllable delegation of responsibility, a general participation of workers in departmental policy formulation, and a broad acceptance of authority within a generally understood system are important for plan implementation. Underlying these needs is an effective administrative communications systems which is two-way and not overburdened with information.

7. *mal-administration and mis-management.* The lack of experience in decision making, and attempts to make quick decisions on incomplete or and-of-date information will quickly lead to an under-achievement of plan goals. Furthermore, a mis-interpretation of notes and functions will produce poor management results. The shortage of administrative talent creates a need for on-the-spot training in management and a willingness to reveal the processes by which decisions were made.

EJAAN BAHASA INDONESIA YANG DISEMPURNAKAN

I. SEDJARAH EDJAAN BAHASA INDONESIA

1901 Penetapan Edjaan resmi jang pertama : Edjaan van Ophuysen.

1938 Konggres Bahasa Indonesia I di Solo : Mengusulkan agar abdjad internasional diadjarkan pemakaiannja di sekolah. (Konggres ini dihadiri antara lain oleh Ki Hadjar Dewantara dan Dr. Purbatjaraka).

1947 Penetapan Edjaan Republik atau Edjaan Soewandi jang merupakan penjederhanaan Edjaan van Ophuysen.

1954 Konggres Bahasa Indonesia II di Medan : Mengusulkan agar edjaan Soewandi diperbaiki.

Tjatatan :

Dengan mendapat ilham dari Konggres Bahasa Indonesia 1954 di Medan, diselenggarakan Konggres Bahasa dan Persuratan Melayu di Singapura tahun 1956 jang menjarankan agar Edjaan Bahasa Melayu dan Bahasa Indonesia dipersatukan.

1957 Konsep Pembaharuan Edjaan Bahasa Indonesia selesai disusun sesuai dengan keputusan Konggres Bahasa Indonesia di Medan 1954.

1959 Perdjandjian Persahabatan dan Kebudajaan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Persekutuan Tanah Melayu, antara lain menjangkut kerdja sama dalam bidang bahasa.

1959 Pengumuman bersama tentang Edjaan Bersama Bahasa Melayu-Indonesia (MELINDO) sebagai kelandjutan Perdjandjian Persahabatan dan Kebudajaan antara Indonesia dengan Persekutuan Tanah Melayu. Edjaan Melindo akan diumumkan paling lambat bulan Djanuari 1962. Tetapi tidak dapat dilaksanakan karena situasi politik (konfrontasi).

1966 Pengertian bersama (" Record of Understanding on Non-Military Matters ") antara Missi Militer KOTI/KOLAGA, antara lain mengenai pelaksanaan edjaan Melindo.

1966 Panitia Edjaan Bahasa Indonesia Departemen P. dan K. jang kemudian merangkap sebagai Team Ahli Bahasa KOTI menolak konsep Edjaan Melindo karena dianggap tidak praktis dan ekonomis (adanja huruf-2 baru dimasukkan dalam konsep tersebut). Sebagai gantinja diadjukan konsep Edjaan Baru Bahasa Indonesia jang merupakan penjempurnaan Edjaan Soewandi.

1966 Simposium Bahasa dan Kesusasteraan Indonesia sebagai kelandjutan Simposium Kebangkitan Semangat '66 dalam mendjeladjah Tracee Baru, jang diselenggarakan oleh Lembaga Bahasa dan Kesusasteraan, Fa-

kultas Sastra Universitas Indonesia, I.K.I.P. Djakarta dan Kesatuan Aksi Sardjana Indonesia, berpendapat bahwa perlu dilakukan pembakuan Bahasa Indonesia jang meliputi bidang edjaan, tatabahasa dan peristilahan.

1967 Kundjungan Team Ahli Bahasa Indonesia KOTI ke Malaysia untuk perundingan edjaan. Kedua pihak menjetudjui konsep edjaan jang tidak sama dengan edjaan Melindo dengan nama " Edjaan Baru Bahasa Indonesia " untuk Indonesia dan " Edjaan Baru Bahasa Melayu " untuk Malaysia. Peresmian akan dilakukan bersama.

1968 Seminar Bahasa Indonesia di Djakarta : mengusulkan agar Edjaan Baru Bahasa Indonesia (L.B.N. 1966) segera diresmikan sebagai edjaan baku (standard) dengan memberi masa peralihan 5 tahun.

1969 Diskusi Edjaan Baru Bahasa Indonesia K.A.G.I. di Djakarta menganggap perlu adanja membaharuan Edjaan Bahasa Indonesia. Konsep Panitia Edjaan Bahasa Indonesia Departemen P. dan K. pada umumnja perlu disempurnakan.

1969 Simposium Edjaan Baru Bahasa Indonesia di Makassar : Menjimpulkan bahwa usaha penjempurnaan Edjaan Bahasa Indonesia memang perlu.

1972 Seminar Bahasa Indonesia di Puntjak : Mengusulkan agar edjaan jang disempurnakan berdasar konsep L.B.N. 1966, dilaksanakan selambat-lambatnja tanggal 1 Djanuari 1973.

II. URGENSI PENJEMPURNAAN

Usaha pembakuan Edjaan Bahasa Indonesia perlu dilakukan karena :

1. sudah lama dirasakan bahwa Bahasa Indonesia ada dalam keadaan simpang siur, dan kesimpangsiuran ini tidak dapat dibiarkan terus-menerus ;
2. kaidah-kaidah edjaan harus sesuai dengan perkembangan Bahasa Indonesia ,
3. pembinaan ketertiban dalam penulisan huruf dan tanda batja merupakan langkah pertama untuk mengatasi kesimpangsiuran itu ;
4. pembakuan edjaan sebagai bagian dari pembakuan bahasa setjara menjeluruh harus mendapat prioritas ;
5. pembakuan bahasa setjara menjeluruh dapat mendorong pengembangan Bahasa Indonesia.

Dalam hubungan dengan pembakuan edjaan, dirasakan perlunja penjempurnaan edjaan Soewandi atau edjaan Republik, karena edjaan Soewandi tersebut :

1. tidak begitu mentjerminkan perkembangan Bahasa Indonesia ;
2. belum mengatur penggunaan huruf-huruf jang ternjata sudah terpakai setjara luas ;
3. belum tjukup mengatur penggunaan tanda-tanda batja ;
4. memuat beberapa keterangan jang menjebabkan kesimpang-siuran dalam penulisan kata ;
5. masih dapat menerima penghematan.

III. LATAR BELAKANG SISTEM EDJAAN JANG DISEMPURNAKAN

Pembaharuan edjaan Bahasa Indonesia merupakan kompromi maksimal antara sjarat lingguistik (jaitu "satu fonem satu huruf" dengan "satu huruf satu fonem"), sjarat kepraktisan dan pertimbangan sosial.
Perubahan jang direntjanakan sebenarnja hanja menjangkut 2 huruf, jaitu :

dj	mendjadi	j
j	mendjadi	y

Perubahan-perubahan lain adalah akibat dari perubahan 2 huruf itu, jakni :

nj	mendjadi	ny
sj	mendjadi	sy
tj	mendjadi	c
ch	mendjadi	kh

Mengapa c dipergunakan dengan nilai bunji tj ?
Apakah tidak akan terdjadi pengatjauan dengan kata2 asing jang mengandung huruf c ?
Djustru dengan penggunaan huruf ini dengan tegas dibedakan mana kata asing dan mana kata2 jang sudah diserap dalam perbendaharaan Bahasa Indonesia.
Sudah mendjadi pengertian bersama, bahwa kata2 asing seperti **calcium** dan **civil** sudah diindonesiakan mendjadi **kalsium** dan **sipil**, djadi huruf **c** dengan nilai bunji /k/ pada **calcium** dan /s/ pada **sivil** tidak terdapat dalam edjaan Bahasa Indonesia.
Djadi **coca cola, copacabana,** dsb. tetap diutjapkan seperti dalam bahasa aslinja, karena kata2 itu bukan kata Indonesia.

Disamping itu penggunaan huruf **c** dengan nilai bunji /tj/

a. sudah mendjadi kebiasaan dalam penulisan bahasa2 Asia (di Indonesia : dalam penulisan Bahasa Melayu Kuno, Bahasa Sunda Kuno, Bahasa Djawa Kuno dan Bahasa Sanskerta) ;
b. diusulkan oleh Internasional Phonetic Association ;
c. tidak menjalahi konvensi Djenewa tentang konvensi tatanama kimia ;
d. lazim pula dalam beberapa bahasa dunia.

IV. AKIBAT PELAKSANAAN

Pelaksanaan edjaan jang disempurnakan ini :

a. Tidak akan mengubah atau menambah huruf2 jang sudah ada dalam mesin tik atau tjetak dengan huruf baru.
   Kenjataan ini tidak akan menimbulkan kesukaran tehnis dalam bidang pengetikan, pertjetakan atau penerbitan.
b. Buku2 jang tertulis dalam edjaan jang sedang berlaku masih tetap dipergunakan selama kurang lebih 5 tahun.

   Melihat kenjataan ini, penjempurnaan edjaan tidak perlu dichawatirkan akan menelan biaja jang sangat besar.

Djakarta, 14 Djuni 1972

Departemen Pendidikan dan Kebudajaan

PENGANTAR

Sedjak peraturan edjaan Bahasa Indonesia dengan huruf Latin ditetapkan pada tahun 1901, berdasarkan konsep Ch. A. van Ophuysen, usaha penjempurnaan ber-kali2 dilakukan. Usaha itu pertama kali disarankan dalam Konggres Bahasa Indonesia I di Solo pada tahun 1938. Langkah penjempurnaan berikutnja ialah penetapan Edjaan Republik atau Edjaan Soewandi pada tahun 1947

Dalam Konggres Bahasa Indonesia II di Medan pada tahun 1954 diputuskan pula agar Edjaan Soewandi disempurnakan. Hasilnja ialah konsep Edjaan Pembaharuan jang selesai pada tahun 1957 dan konsep Edjaan Melayu — Indonesia (Melindo) jang disusun bersama oleh Indonesia dan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1959. Kedua konsep ini tidak pernah dilaksanakan.

Dalam pada itu Bahasa Indonesia berkembang terus dan penjempurnaan edjaannja tetap merupakan tuntutan.

Sebagai sintesa dari semua usaha tersebut, maka ditetapkanlah kemudian oleh Departemen Pendidikan dan Kebudajaan peraturan edjaan jang baru jang merupakan penjempurnaan dari Edjaan Soewandi. Penjempurnaan ini bertolak dari keperluan :

1. menjesuaikan edjaan Bahasa Indonesia dengan perkembangan Bahasa Indonesia ;
2. membina ketertiban dalam penulisan huruf dan tanda batja ;
3. memulai usaha pembakuan Bahasa Indonesia setjara menjeluruh ;
4. mendorong pengembangan Bahasa Indonesia.

Edjaan Bahasa Indonesia jang telah disempurnakan itu adalah sebagai berikut :

I
PEMAKAIAN HURUF

1. Abdjad

Huruf-huruf jang digunakan dalam Bahasa Indonesia serta nama-namanja ialah :

Huruf	Utjapan	Huruf	Utjapan
A a	a	N n	en
B b	be	O o	o
C c	**tje**	P p	pe
D d	de	Q q	ki
E e	e	R r	er
F f	ef	S s	es
G g	ge	T t	te
H h	ha	U u	u
I i	i	V v	fe
J j	**dje**	W w	we
K k	ka	X x	eks
L l	el	**Y y**	**je**
M m	em	Z z	zet

2. Vokal

Penulisan vokal tidak mengalami perubahan.

a asah, lusa
e emas, pena
i isi, simpan
o oleh, tokoh
u utuh, pun

3. Diftong

Penulisan diftong tidak mengalami perubahan

ai	pandai, sampai
au	atau, harimau
oi	amboi

4. Konsonan

Penulisan konsonan pada umumnja tidak mengalami perubahan

(a) Jang tidak berubah :

b	bahasa, sebab	**n**	nanti, tuan
d	dua, abad	**ng**	ngilu, pening
g	guna, tiga	**p**	pasang, siap
h	hari, tuah	**r**	raih, putar
k	kami, rakjat	**s**	sampai, lemas
l	lekas, kesal	**t**	tutup, rapat
m	maka, diam	**w**	wanita, hawa

(b) Jang berubah :

Lama		**Jang disempurnakan**	
dj	djalan	j	jalan
j	pajung	y	payung
nj	njonja	ny	nyonya
sj*	sjarat	sy	syarat
tj	tjakap	c	cakap
ch*	tarich	kh	tarikh

* Kedua gabungan huruf ini sebenarnja tidak terdaftar dalam edjaan lama.

(c) Lain - lain :

Huruf-huruf dibawah ini diresmikan pemakaiannja.

f	maaf, fakir
v	valuta, universitas
z	zeni, lezat

Huruf-huruf **q** dan **x** jang lazim digunakan dalam ilmu eksakta tetap dipakai, misalnja :

a : b = p : **q**
sinar **X**

5. Nama diri

Penulisan nama orang, badan hukum, sungai, gunung, djalan dan sebagainja hendaknja disesuaikan dengan edjaan jang disempurnakan, ketjuali bila ada pertimbangan-pertimbangan chusus dari segi hukum, tradisi, atau sedjarah.

II

PENULISAN KATA

1. Kata dasar

Kata jang berupa kata dasar masing2 ditulis sebagai satu satuan.

Saya punya buku baru.
Kantor Pajak penuh sesak.

2. **Kata djadian**

(a) imbuhan (awalan, achiran, sisipan) ditulis serangkai dengan kata dasarnja.

menengok
mempermainkan

(b) awaian atau achiran ditulis serangkai dengan kata jang langsung mengikuti atau mendahuluinja, kalau bentuk dasarnja berupa gabungan kata

menganak sungai
bertepuk tangan
sebar luaskan

(c) kalau bentuk dasar berupa gabungan kata dan sekaligus mendapat awalan dan achiran, maka kata-kata itu ditulis serangkai.

mem**beritahu**kan
memper**tanggungjawab**kan

(d) kalau salah satu unsur gabungan kata chusus dipakai dalam kombinasi, gabungan kata itu ditulis serangkai.

prasangka
swadaya
Pancasila

3. **Kata ulang**

Kata ulang ditulis dengan menggunakan tanda hubung.

hati - hati
obat - obatan
gilang - gemilang

(Lihat djuga keterangan mengenai tanda ulang).

4. **Kata madjemuk**

Bagian-bagian dari apa jang lazim disebut kata madjemuk ditulis terpisah, misalnja :

orang tua, rumah sakit, meja tulis.

Ketjuali dalam kata-kata seperti :

matahari, syahbandar, peribahasa, bumiputra, hulubalang.

5. **Di** dan **ke**

Kata depan *di* dan *ke* ditulis terpisah dari kata jang mengikutinja.

Mereka ada **di** sini.
Mari berangkat **ke** pasar.

Tetapi :
Saya percaya **ke**pada ibu.

6. **Lah, kah, tah, pun**

Lah, kah, tah, dan *pun* ditulis serangkai dengan kata jang mendahuluinja.

Saya**lah** yang dicari.
Apa**kah** dia tahu ?
Sekali**pun** miskin, dia tidak pernah mengeluh.

Tetapi :
Jangankan dua kali, sekali **pun** engkau belum pernah datang.

7. **Kau, ku, mu, nya**

Kau— dan *ku*— ditulis dengan kata jang mengikutinja; -*ku*, -*mu*, dan -*nya* ditulis serangkai dengan kata jang mendahuluinja.

Apa yang **ku**miliki boleh **kau**ambil.
Buku**ku**, buku**mu**, dan buku**nya** tersimpan di perpustakaan.

III

PENULISAN HURUF

1. **Huruf besar**

Huruf besar dipakai sebagai huruf pertama :

(a) kata pertama suatu kalimat.
Selamat pagi. Kita harus bekerdja keras.

(b) suatu kutipan langsung.
Dia bertanya, " Kapan kita pulang? "

(c) nama diri atau kata jang dipakai sebagai nama diri. (Bila nama diri disusun oleh lebih dari satu kata, tiap kata mulai dengan huruf besar.)

Allah	Islam	Nabi Adam	Selasa	Inggris
Yang Mahaesa	Alkitab	Profesor Supomo	Samudra Indonesia	Dewan Perwakilan Rakyat

Tjatatan :
Kata-kata berikut dituli dengan huruf ketjil.

keinggris-inggrisan
masalah ketuhanan

2. **Huruf miring**

Huruf miring menundjukkan :

(a) djudul buku, karja seni, madjalah, dan surat kabar, jang dikutip dalam karangan.

Nagarakertagama karangan Prapanca
majalah *Ekonomi dan Keuangan*

(b) penjebutan huruf atau kata dalam kalimat.

Huruf pertama kata *abad* ialah *a*.

(c) kata asing jang belum terserap sepenuhnja dalam bahasa Indonesia.

politik *divide et impera*
Weltanschauung

(Dalam naskah huruf jang hendak ditjetak dengan huruf miring diberi garis bawah.)

IV

TANDA BATJA

Tanda-tanda batja jang berikut dan huruf jang mengikutinja dipisahkan oleh satu spasi :

.	,	;	:	?	!
...)	...]	..."	...'	...2	

Tanda-tanda batja berikut dipisahkan satu spasi dari huruf atau tanda batja jang mendahuluinja :

(... [... " ... ' ...

1. **Titik (.)**

(a) mengachiri kalimat jang bukan pertanjaan atau seruan.
Ayahku tinggal di Solo.

(b) dipakai dibelakang singkatan nama orang.
Muh. Yamin
Ismail Mz.

(c) dipakai dibelakang angka atau huruf dalam suatu bagan, ichtisar, dan daftar (Lihat djuga pemakaian tanda kurung.)

Departemen X :
A. Direktorat Jendral a
B. Direktorat Jendral b
C. Direktorat Jendral c

(d) dipakai dibelakang singkatan nama gelar, djabatan, dan sapaan.
Prof. Ir. Yth. Sdr. Nn.

(e) dipakai dibelakang singkatan kata atau ungkapan jang sudah sangat umum.
dsb. dll. u.b. dst. a.n. d.a.

(f) dalam bilangan dapat memisahkan angka ribuan, djutaan, dan seterusnja, ketjuali dalam angka tahun dan nomor (halaman, mobil, telepon, dll.). Dalam menjebutkan waktu, tanda titik memisahkan angka djam dari angka menitnja.

1.966 1.966.111.966 1.945 halaman jam 19.45

Tetapi :
halaman 1945 pada tahun 1945 telepon nomor 81459

(g) tidak dipakai dalam singkatan jang ditulis dengan huruf besar.
MPR PSSI SMP UUD ABRI

(h) tidak dipakai dalam akronim.
Deppen Hankam Reskrim Sekjen Tritura

(i) tidak dipakai dalam singkatan lambang kimia, satuan ukuran, takaran, timbangan, dan mata uang.
Cu cm TNT Rp DNA $

(j) tidak dipakai dibelakang djudul (buku, karangan, berita, dan bab).
Djalan Tak Ada Udjung
Acara Kunjungan Adam Malik
Bentuk dan Kedaulatan (Bab I UUD 45)

Tetapi :
Saya sudah membaca *Renungan Indonesia*.

(k) dalam surat-menjurat tidak dipakai dibelakang tanggal, nama, dan alamat, jang tidak mendjadi bagian kalimat.
Jakarta, 17 Mei 1973

Kepada Yth.
Sdr. Kasandinama
Jalan Arif 107
Bandung

Tetapi :

Sdr. Kasandinama tinggal di Jalan Arif 107, Bandung.

2. **Koma (,)**

(a) dipakai diantara unsur-unsur dalam suatu pemerintjian atau pembilangan.

Saya membeli kertas, pena, dan tinta.
Satu, dua, ... tiga!

(b) mentjeraikan anak kalimat, baik jang dirangkaikan oleh kata penghubung maupun jang tidak.

Saya sudah selesai, tetapi ia belum.
Malu bertanja, sesat di jalan.

(c) mentjeraikan kutipan langsung dari bagian lain dalam kalimat.

Kata ibu dengan lemah lembut, " Hati-hatilah. "

(d) dipakai diantara (i) nama dan alamat, (ii) bagian-bagian alamat, (iii) tempat dan tanggal, jang ditulis sebaris.

Dekan Fakultas Kedokteran UI, Salemba 6, Jakarta.
Surabaya, 10 Mei 1960

(e) mentjeraikan bagian nama jang dibalik susunannja dalam daftar pustaka

Siregar, Merari, *Azab dan Sengsara,* Weltevreden, Balai Pustaka, 1920

(f) dipakai diantara nama tempat penerbitan, nama penerbit, dan tahun penerbit. (Lihat tjontoh pada (e).)

(g) dipakai diantara nama orang dan gelar akademis jang mengikutinja, untuk membedakannja dari singkatan nama keluarga atau marga.

Djokosutono, SH

Tetapi :

Ismail Mz.

(h) dipakai dimuka angka persepuluhan dan diantara rupiah dan sen dalam bilangan.

12,54 m Rp 12,50

3. **Titik koma (;)**

Titik koma memisahkan bagian-bagian kalimat, djika dalam bagian-bagian kalimat, [illegible] koma.

Hasil negeri itu terdiri atas : teh dan kopi; minyak, emas, dan bijih besi; ikan dan ternak.

4. **Titik dua (:)**

(a) dipakai sebagai pengantar suatu daftar, rangkaian, atau pemerintjian.

Yang kita perlukan sekarang ialah : kertas, tinta, dan pena.

(b) dipakai (i) diantara djilid atau nomor dan halaman, (ii) diantara bab dan ajat dalam kitab-kitab sutji, atau (iii) diantara djudul dan anak djudul suatu karangan.

Tempo, I (1971), 34 : 7
Surah Yasin : 9
Karangannya, *Pendidikan : Sebuah Studi,* sudah terbit.

(c) dipakai diantara bagian jang menundjukkan pembitjara dan apa jang diutjapkannja dalam pertjakapan.

Ibu : " Bawa kopor ini, Mir! "
Amir: " Baik, bu. "

5. **Tanda hubung (-)**

(a) menjambung suku-suku kata dasar jang terpisah oleh pergantian baris.

ada cara ba-
ru

(b) menjambung awalan dengan bagian kata dibelakangnja atau achiran dengan bagian kata didepannja pada pergantian baris.

cara baru meng-
ukur panas

cara baru me-
ngukur kelapa

alat pertahan-
an yang baru

(c) menjambung unsur-unsur kata ulang.

anak-anak kemerah-merahan

(d) menjambung bagian-bagian tanggal.

4-7-1935

6. **Tanda pisah (—)**

(a) membatasi penjisipan kata, kelompok kata, atau anak kalimat jang memberi pendjelasan chusus.

Kemerdekaan bangsa itu — dan saya yakin pasti akan datang—harus diperjuangkan oleh bangsa itu sendiri.

Semua barangnya—radio, televisi, dan perhiasan—dibawa lari pencuri.

(b) menegaskan adanja aposisi atau pendjelas lainnja.

Mereka semua mengenal Pak Salim — guru tua di kota kecil itu.

(c) diantara dua bilangan atau tanggal jang berarti *sampai dengan* atau diantara dua nama kota jang berarti *ke, sampai.*

1945 10 – 1945 Jakarta — Bandung

7. **Tanda elipsis (...)**

(a) menggambarkan kalimat jang terputus-putus.

Kalau begitu ..... ya, marilah kita berangkat.

(b) menundjukkan bahwa dalam suatu petikan ada bagian jang dihilangkan.

" Faktor-faktor . . . itu akan diteliti sekedarnya. "

8. **Tanda tanja (?)**

(a) menundjukkan pertanjaan jang mengharapkan djawaban atau jang bersifat retoris.

Kapan ia berangkat ? Saudara tahu, bukan ?

Tetapi :

Saya tidak tahu jam berapa dia datang.

(b) bila ditaruh dalam tanda kurung menundjukkan utjapan jang disangsikan atau jang kurang dapat dibuktikan kebenarannja.

Ia dilahirkan pada tahun 1683 (?)

Ikhsan pergi ke Sigli (?) menengok neneknya.

9. **Tanda seru (!)**

Tanda seru menundjukkan ungkapan seruan, perintah, dan jang meminta perhatian chusus.

Merdeka! Alangkah panasnya! Pergi!

10. **Tanda kurung (( ))**

(a) mengapit keterangan jang ditambahkan pada kalimat atau bagian2nja.
Gempa bumi di Skopye (Yugoslavia) menimbulkan banyak korban.

(b) mengapit keterangan jang bukan bagian dari keseluruhan pokok pembitjaraan.
Katanya ia belum pernah *(sic)* melihat karangan itu.

(c) mengapit angka atau huruf jang memerintji satu seri keterangan. Angka atau huruf itu dapat djuga diikuti hanja oleh kurung tutup.
Masalah ejaan menyangkut bidang :
(A) fonologi (B) morfologi (C) sintaksis
atau :
A) fonologi B) morfologi C) sintaksis

11. **Tanda kurung siku ([ ])**

(a) mengapit huruf, kata, atau kelompok kata jang ditambahkan pada kalimat kutipan.
Sang Sapurba men[d]engar bunji gemersik itu.

(b) mengapit keterangan dalam kalimat pendjelas jang sudah bertanda kurung.
(Perbedaan antara dua macam proses ini [lihat Bab I] tidak dibicarakan lagi.)

12. **Tanda petik (" .... ")**

(a) mengapit petikan langsung jang berasal dari pembitjara, dari naskah atau bahan tertulis lain. Kedua tanda petik itu ditulis sama tinggi diatas baris.
"Sudah siap." katanya. "Saya belum siap." serunya., "tunggu sebentar."

(b) mengapit djudul sjair, karangan, dan bab buku
Sajak "Berdiri Aku" terdapat pada halaman 5. Karangan Moh. Hatta "Demokrasi Kita" sudah diterbitkan lagi. Bacalah bab "Samsulbahri membunuh diri" dalam buku *Sitti Nurbaja*.

(c) mengapit istilah jang kurang dikenal atau kata jang diberi arti chusus.
Istilah "tak bersuara" menundjuk kepada keadaan terbuka dalam batang tenggorok.
"Lampu hijau" belum lagi menyala.
Tjatatan: Tanda petik tutup (. . . ") didahului oleh titik, koma, tanda tanja, dan tanda seru jang mendjadi bagian kutipan.
Ia berkata, "Jelek benar pensil ini." "Siapa kau?" tanyanya.

13. **Tanda petik tunggal ('. . . ')**

Tanda petik tunggal mengapit kutipan dalam kutipan lain.
Katanya, "Kemana saja 'profesor' kita ini?"

14. **Tanda ulang (2)**

Tanda ini terbatas pemakaiannja pada tulisan tjepat, notula, dan surat kabar.

15. **Tanda garis miring (/)**

(a) dipakai dalam penomoran kode surat,

(b) dipakai sebagai pengganti kata *per* dan *atau*.

No. 272/Sek/II/66
Harganya Rp. 97,50/meter.
pendahuluan/pembukaan.

— — — — — **Gunting disini dan masukkan dalam amplop yang berperangko** — — — — —

Administrator Yth.

Disampaikan dengan hormat bahwa saya :

N a m a : ....

Alamat : ....

....

Harap dapat berlangganan triwulan Majalah Administrasi Negara (The Indonesian Journal of Public Administration) mulai No : .... tahun ...., 1 exp tiap terbit.

Untuk : *) ***Saya sendiri.***

*) ***N a m a*** : ....

Alamat : ....

....

Uang langganan 1 tahun : 4 x (Rp.160,- tambah biaya pengepakan dan pos tercatat Rp.90,-) = Rp. 1.000,- telah dikirimkan dengan wesel pos tanggal ....

............................, ... ***19*** .....

Tanda tangan,

(.... ***)***

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

TAHUN KE XIII NO. 11 / 1973

I S I a.l.

1. PROF. DR. ARIFIN ABDULRACHMAN

Motivasi Dalam Pembangunan Administrasi

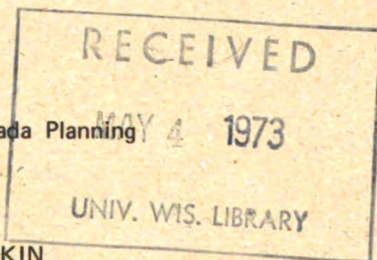
2. DR. I. TEDJASUKMANA

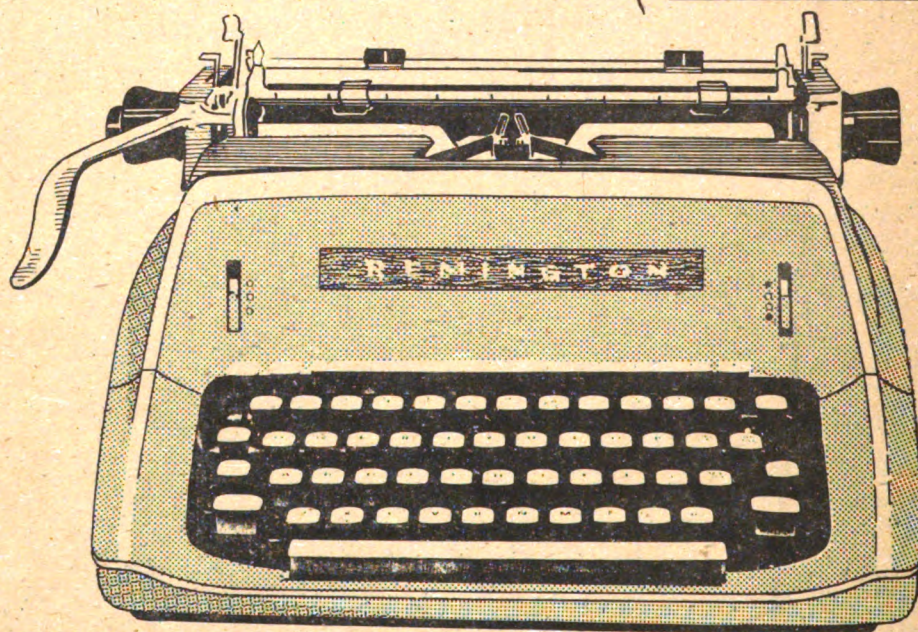
Masalah Birokrasi Dan Pelayanan Terhadap Masjarakat Dalam Rangka Peningkatan Administrasi Pemerintahan

3. DR. SOEDJATMOKO

Beberapa Aspek Dari Pada Planning

4. DRS. JULIAM RIKIN

Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah Barat Daya Republik Irlandia

mesin tik

REMINGTON

SPERRY RAND

REMINGTON RAND
OFFICE MACHINES DIVISION

REMINGTON

hubungilah : SOLE DISTRIBUTOR

P. T. Dharma Niaga (Ltd.)

JALAN ABDUL MUIS No. 6 · 8 · 10 - Telp. 41494 · 47557 · 47577 - JAKARTA

cabang² :

BANDUNG - SURABAYA - MEDAN - SEMARANG - CIREBON - YOGYA
MALANG - JEMBER - DENPASAR - PALEMBANG - UJUNG PANDANG
PONTIANAK - BANDA ACEH - PADANG - BANJARMASIN - AMBON - MENADO

* AFTER SALES SERVICE dengan onderdil² asli diselenggarakan oleh

P.T. Ahrend Indonesia & P.T. Dharma Niaga (Ltd)

Administrasi Negara

TAHUN KE XIII NO. 11 / 1973

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration).

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis–ilmiah–praktis yang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

Pimpinan Umum : Dr. Awaloedin

Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta : Dr. S.P. Siagian

Wk. Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta : Dr. Soewandi Ronodidjojo

Anggauta Redaksi : Drs. Sardjono

Redaktur Pelaksana merangkap anggauta : Irwin, M.A.

Pd. Pemimpin Usaha : Dr. Awaloedin

Wk. Pemimpin Usaha : Zainuddin Ahmad, M.Sc.

Penerbit : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Terbit : Tiap Triwular

Alamat Redaksi & Tata Usaha : Jl. Veteran 10 Jakarta, telp. 49057, 49058 pes. 305

Dicetak : LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

ISI

Hal.

1. Editorial 3
2. Prof. Dr. H. Arifin Abdulrachman
   Motivasi Dalam Pembangunan Administrasi 4
3. SESPA
   Thema Pokok Pendidikan 20
4. Dr. I. Tedjasukmana
   Masalah Birokrasi Dan Pelayanan Terhadap Masyarakat Dalam Rangka Peningkatan Administrasi Pemerintahan 25
5. Langkah2 Persiapan Dan Pelaksanaan Pendidikan Dan Latihan Pegawai Negeri sebagai follow up S.K. Presiden No. 34 Th. 1972 39
6. Dr. Soedjatmoko
   Beberapa Aspek Dari Pada Planning 43
7. Peraturan Pemerintah R.I. No. 32 Th. 1972 tentang Badan Administrasi Kepegawaian Negara 51
8. Winarso Andojo
   Pengertian Dasar Tentang Susunan Pangkat & Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri 56
9. Royal Institute of Public Administration
   The New Ministry 67
10. Drs. Juliam Rikin
    Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah Barat Daya Republik Irlandia 71

Pendapat yang terdapat dalam artikel2 ini tidak selalu sependapat dengan redaksi.
The opinions expressed in articles are not per se the statements of the editors.

Surat Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/Dir. P.P./SIT/1971 Tgl. 6 Maret 1971. Surat Izin Cetak : Laksus Pangkopkamtibda No. Kep. 026 P.C./III/1971 Tgl. 13 Maret 1971. Harga eceran : Rp. 160,- Langganan 1 tahun 4 x terbit Rp. 1.000,- termasuk biaya pengiriman pos tercatat.

MENYONGSONG SIDANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Menyimpang dari kebiasaan, maka kali ini editorial Majalah Administrasi Negara ditujukan untuk menyongsong sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada bulan Maret yang akan datang. Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut merupakan peristiwa sejarah yang sangat penting. Karena baru pertama kali inilah Majelis Permusyawaratan Rakyat pilihan rakyat akan bersidang. Sidang yang antara lain akan menetapkan tata-tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, tata pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta haluan Negara Republik Indonesia.

Dalam haluan negara tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memberikan arah dalam pelbagai macam bidang kepada Pemerintah dalam mencapai tujuan negara yang telah kita cita-citakan bersama " Masyarakat Adil Dan Makmur.

Sudah barang tentu dalam menetapkan haluan negara nanti tak akan dilupakan pemberian arah terhadap pelaksanaan administrasi dan aparatur negaranya. Pemberian arah terhadap administrasi dan aparatur negara ini sangat penting. Karena betapa baiknya rencana-rencana kegiatan pemerintah telah disusun dalam mencapai masyarakat adil dan makmur, namun apabila administrasi serta aparaturnya tidak mempunyai kapabilitas dan kemampuan " absortive capacity " terhadap rencana-rencana tersebut maka mustahillah masyarakat adil dan makmur segara akan dapat dicapai.

Sebagai penutup marilah kita panjatkan do'a bersama semoga sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut dapat sukses sesuai dengan harapan kita.

Redaksi.

MOTIVASI DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI

Oleh : Prof. Dr. H. Arifin Abdulrachman

PENDAHULUAN

Sebelum kita membicarakan Motivasi Dalam Pembangunan Administrasi, terlebih dahulu akan diterangkan apa yang dimaksud dengan istilah motivasi.

a. MOTIVASI (motivation) diartikan disini " penyediaan atau pemberian motif "

b. MOTIF (motive) adalah dorongan2 dari dalam seseorang yang menyebabkan ia mengerjakan sesuatu atau bertindak mengikuti sesuatu cara tertentu (inner drive, impulse, intention that causes a person to do something or act in a certain way, websters Dictionary).

c. INDUCEMENT adalah dorongan2 dari luar seseorang yang membuat orang itu mengerjakan sesuatu (always refers to an outer stimulus, rather than an inner urge, that temps or entices one to something, Webster's Dictionary).

d. Dalam bahasa administrasi, baikpun **motif** maupun **inducement** dimasukkan dalam pengertian " motif ".

e. MOTIVASI disini diartikan " memberi dorongan2 (baik yang datang dari dalam seseorang atau dari luar) kepada seseorang yang menyebabkan ia mengerjakan sesuatu atau bertindak mengikuti sesuatu cara tertentu.

f. PEMBANGUNAN ADMINISTRASI berarti pengembangan, peningkatan atau penyempurnaan administrasi.

g. ADMINISTRASI diartikan sebagai kegiatan2 penyelenggaraan untuk mencapai tujuan.

h. TUJUAN pembangunan administrasi disini adalah untuk mendapatkan suatu sistim administrasi yang sesuai dan dapat menunjang dalam akselerasi modernisasi/pembangunan nasional 25 tahun.

i. MOTIVASI DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI jadi diartikan "memberi dorongan2 (baik yang dari dalam atau yang dari luar) pada seseorang (atau sekelompok orang) dalam pembangunan administrasi yang bertujuan untuk mendapatkan suatu sistim administrasi yang sesuai dan dapat menun-

jang dalam akselerasi modernisasi/pembangunan 25 tahun.

Dengan membari pembatasan ini, maka isi dari prasaran dapat digerakan pada thema dari seminar " peranan administrasi dalam akselerasi Pembangunan Nasional.

k. APPROACH yang digunakan dalam prasaran ini lebih banyak ditekankan pada **administrative approach,** dari pada approach2 yang lain (economis dan sosial). Tegasnya, yang mendapat sorotan ialah tentang bagaimana caranya menyelenggarakan motivasi sehingga dapat mencapai sasaran serta tujuannya.

l. Akhirnya perlu dikemukakan bahwa perlu diketahui situasi dan kondisi dari motivasi yang dalam prasaran ini disebut sebagai **prasaran motivasi** dan bahwa motivasi memegang peranan yang **sangat vital** dalam pembangunan administrasi. Tegasnya, tanpa motivasi tidak ada administrasi atau pembangunan administrasi, tanpa administrasi atau pembangunan administrasi pembangunan nasional tidak dapat diwujudkan dan tanpa perwujudan pembangunan nasional tidak dapat dicapai masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana dicita-citakan oleh Pancasila.

PEMBANGUNAN ADMINISTRASI

Persoalan pembangunan administrasi telah dimuat dalam REPELITA I bab V, dimana antara lain disebut sebagai berikut :

Reorganisasi serta penyempurnaan2 dalam Administrasi Pemerintah akan ditujukan kearah " tercapainya aparatur dan administrasi Pemerintah yang stabil, berkelangsungan (dapat bekerja secara kontinyu) effektif dan effisien, yang bekerja untuk kepentingan rakyat dan bukan untuk kepentingan golongan atau pribadi. Tujuan jangka pendek perbaikan administrasi Pemerintah ialah tercapainya effisiensi dan effektivitas dalam bidang organisasi, prosedur dan personil, sehingga aparatur dan administrasi Pemerintahan mampu menyusun rencana dan program pembangunan yang dapat dilaksanakan, serta benar2 mampu melaksanakan rencana dan program yang disusunnya ....
Administrasi Pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib Pemerintahan akan tetapi juga mendorong dan mengarahkan kepada pembangunan.

Dikemukakan lebih lanjut oleh Dr. Awaloedin MPA, Ketua Lembaga Administrasi Negara dalam hubungan dengan pembangunan dalam tulisannya " Administrasi Negara dalam akselerasi modernisasi/pembangunan 25 tahun :

Meskipun benar, bahwa kegiatan2 pembangunan itu tidak harus seluruhnya dilakukan oleh Pemerintah, karena sektor swastapun memegang peranan penting dalam pembangunan nasional, tidak dapat disangkal bahwa peranan pemerintah dalam proses pembangunan baik sebagai pendorong pemberi arah dan pembimbing adalah sangat penting dan bahkan menentukan.

Dari uraian tersebut jelas kiranya bahwa pembangunan nasional dilakukan oleh Pemerintah dan oleh fihak swasta, dan peranan Pemerintah dalam pembangunan sektor swasta amat menentukan. Karena itu, maka dalam hubungan dengan pembangunan administrasi perlu pula mendapat perhatian serta sorotan tidak hanya pembangunan administrasi sektor pemerintah akan tetapi juga pembangunan administrasi sektor swasta.

Berkenaan dengan motivasi dalam pembangunan administrasi, maka sektor swasta juga disinggung.

Dalam administrasi atau pembangunan administrasi penting sekali adalah **unsur manusia**, disamping unsur2 lain seperti organisasi, methode dsb.-nya. Sebab manusia-lah yang merupakan unsur hidup serta yang menghidupkan administrasi dan organisasi. Karena itu, membicarakan soal pembangunan administrasi tanpa membicarakan pembangunan manusia-nya dalam administrasi adalah sebenarnya membicarakan sesuatu tanpa arah dan tujuan dan " omong kosong " saja.

Dilihat dari sudut motivasi, unsur manusia adalah mutlak. Tegasnya, motivasi diberikan kepada **manusia**, sehingga manusia **mau** bertindak in a certain way. Hanya manusia-lah yang dengan **sadar** dapat mempunyai **kemauan.**

Karena itu dalam pembangunan administrasi maka perhatian secara khusus perlu diberikan kepada unsur manusia itu. Apabila tidak, maka akan dapat ditimbulkan suatu **gap** antar **kemauan** manusia dan **keharusannya bertindak** in a certain way.

PRASARANA MOTIVASI

Motivasi didapat didalam segenap kehidupan, baik kehidupan tumbuh2-an, kehidupan hewan maupun kehidupan manusia. Motivasi dengan **sadar** hanya didapat pada kehidupan manusia. Buat manusia motivasi adalah sama tuanya dengan umat manusia. Bukankah Nabi Adam telah didorong untuk memetik buah appel ditaman Firdaus pada permulaan terjadinya ummat manusia?

Manusia sebagai homo sosius selalu hidup dalam sesuatu masyarakat. Setiap masyarakat mempunyai ciri2-nya sendiri2 yang disebabkan oleh kebudayaan, agama, adat/tradisi atau filosofi sebagai way of life masing2, ciri2 itu **berbeda** satu sama lain dan bisa **sama** satu sama lain. Kebudayaan, agama, adat/tradisi dan filosofi itu dilihat dari sudut motivasi disebut **prasarana motivasi.**

Motivasi selalu bergerak dalam prasaran tersebut.

Karena perbedaan2 prasarana2, maka manusia dalam menjalankan motivasi juga dengan ber-beda2 cara, cara2 mana dipengaruhi oleh prasaran2 itu. Motivasi dengan landasan prasarana agama Budha, adalah lain dari motivasi dengan prasarana agama Islam. Motivasi dengan prasarana kebudayaan Barat yang sudah rationil adalah beda dengan motivasi dengan kebudayaan yang masih tradisionil. Motivasi yang dipegangi oleh filosofi demokrasi liberal adalah beda dengan motivasi yang dipegangi oleh demokrasi Pancasila.

Adalah ideaal, apabila buat bangsa Indonesia, prasarana2 itu adalah sama sehingga juga memungkinkan untuk menggunakan cara motivasi yang sama buat keseluruhan bangsa.

Kenyataannya ialah bahwa kebudayaan tidak sama, lebih2 kebudayaan nasional masih dalam pertumbuhan, yang jelas adalah kebudayaan2 daerah. Di Indonesia didapat 6 macam agama, jakni agama2 Islam, Kristen, Katholik, Budha, Hindu Bali dan Kong Hucu yang masing2 mempengaruhi motivasi dari para penganutnya. Begitu pula adat dan tradisi yang didapat dalam pelbagai bentuk dan macam.

Dalam pada itu perlu dicari suatu prasarana yang dapat menampung segenap kehidupan bangsa, sehingga dengan demikian dapat diusahakan adanya satu cara motivasi yang digunakan untuk semua orang Indonesia, dimanapun ia berada,ditanah air atau diluar negeri. Prasarana itu adalah filosofi Pancasila yang sudah ditentukan sebagai filosofi bangsa dan yang sudah (seharusnya) dianut oleh setiap oknum dari bangsa Indonesia. Dengan Pancasila ini, setiap motivasi dilaksanakan akan berhasil, sebaliknya motivasi yang menyeleweng dari Pancasila tidak akan berhasil, karena (seharusnya) mendapat tantangan dari orang2 yang di-motivasikan.

SEBAB - SEBAB MOTIVASI BANGSA

Motivasi sesuatu bangsa dapat dikarenakan rupa2 sebab, yang utama antara lain dapat disebut :

a. **pembudayaan (akkulturasi)**

Pemasukan kebudayaan asing selalu menimbulkan gerak, baik untuk menolak maupun untuk menerima (seluruhnya atau sebagian) kebudayaan asing itu.

Proses pembudayaan dalam prakteknya berjalan sebagai berikut :

a. dimasukkannya kebudayaan asing.
b. diterima sementara sambil diadakan eksperimen2.
c. disaring dengan saringan pandangan hidup, buat Indonesia, disaring dengan Pancasila, jakni sesuai dan tidak bertentangan dengan Pancasila.
d. diterima seluruhnya / sebagian atau ditolak.
e. kalau diterima maka terjadi pembudayaan dan pencampuran dengan yang asli atau yang ada terlebih dulu.
   Bisa juga terjadi situasi bahwa kebudayaan asing itu diterima disamping kebudayaan yang lama, sehingga ke-dua2-nya dalam eksistensi.

Dari hasil kebudayaan asing perlu dikemukakan adanya **perkembangan tehnologi dan ilmu pengetahuan** serta hasil-2nya yang lebih maju yang sangat berguna dan menjadi sebab motivasi yang berat buat sesuatu bangsa.

b. **tingkat kemelaratan rakyat**

Keadaan " melarat " atau " ketidak kecukupan " atau " kemiskinan " dilihat dari sudut motivasi sering2 merupakan suatu " blessing in disguise ". Sebab, apabila negara dan masyarakat sudah kaya, G.N.P. tinggi, maka bukan tidak mungkin hal itu menimbulkan kemandegan, dan perasaan " sudah arrived ". sehingga manusianya juga sudah tidak mempunyai inisiatif lagi.

Sebaliknya, justru sebab melarat dan miskin, G.N.P. rendah lebih2 dengan kekayaan alam yang potentieel seperti Indonesia, maka dapat menjadi sebab dorongan untuk maju, untuk membangun negara. Karena itu maka sejak bangsa Indonesia lepas dari belenggu penjajahan, maka rencana dan pelaksanaan pembangunan telah dilakukan berulang kali, paling akhir ini dengan REPELITA I. Dan dewasa ini sudah dikumandangkan pemikiran tentang akselerasi modernisasi / pembangunan nasional 25 tahun.

c. **dekadensi moral**

Seperti juga dengan tingkat kemelaratan yang lebih banyak dihubungkan dengan kemelaratan materiil, maka dekadensi moral, juga merupakan pe[illegible]bat suatu bangsa untuk bergerak in a certain way.

Peranan agama, pendidikan dan lebih2 pendidikan masyarakat serta filosofi Pancasila disini dapat besar sekali untuk menentang dekadensi moral.

Uraian mengenai sebab2 motivasi bangsa ini dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa kalau sebab itu tidak ada, maka tidak begitu dipandang perlu diadakan pembangunan dan demikian pula tidak perlu diadakan pembangunan administrasi.

Dalam keadaan yang demikian maka administrasi yang statis dan traditionil sudah cukup untuk menanggulangi problema2 Pemerintahan yang statis dan tradisionil.

PERLU ADANYA RASA KEBUTUHAN

Pembudayaan, tingkat kemelaratan, dekadensi moral sebagaimana disebut diatas, tidak secara otomatis menimbulkan motivasi. Untuk dapat menghasilkan motivasi maka perlu adanya **rasa kebutuhan**. Rasa kebutuhan akan adanya kebudayaan yang modern, rasa kebutuhan akan adanya perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan, rasa kebutuhan untuk hidup berkecukupan, rasa kebutuhan untuk meningkatkan moralitas sehingga administrasi dapat dibangun lebih sempurna.

Rasa kebutuhan itu ditimbulkan karena diketahuinya bahwa adanya fakta2 yang dalam perbandingan relatif lebih menyenangkan untuk penghidupan manusia. Rasa kebutuhan itu juga ditumbuhkan karena orang sudah jemu atau bosan atau muak terhadap sesuatu situasi tertentu. Rasa kebutuhan itu dapat juga ditimbulkan karena adanya pandangan hidup bahwa manusia berhak untuk menikmati bentuk serta tingkat penghidupan yang ia ingini, selama tidak bertentangan dengan ajaran2 moral dan Undang2 yang berlaku.

Selama kebutuhan2 itu belum ditumbuhkan, maka motivasi juga belum dapat dijalankan **karena motivasi pada hakekatnya adalah memberi dorongan2 supaya orang2 mau memuaskan kebutuhannya,**

Siapa-siapakah yang mempunyai kebutuhan dalam pembangunan administrasi dan apakah kebutuhan2 itu.

Apabila di-kategorisir, maka yang mempunyai kebutuhan dalam pembangunan administrasi adalah golongan manusia, jakni :

pertama : mereka yang meng-konsumir (konsumen) jasa2 dari administrasi, jakni masyarakat umum atau kelompok2 masyarakat (bangsa) didalam negeri dan diluar negeri.

kedua : mereka yang memprodusir (produsen) jasa2 administrasi, jakni semua pejabat administrasi (Presiden, Menteri, semua korp Pegawai Negeri) entrepreneurs serta pegawai2 perusahaan negara/swasta yang memberikan public service.

Adapun kebutuhan2 dari golongan konsumen jasa administrasi lebih banyak berkisar pada adanya jasa2/service kepada golongan2 tersebut. Untuk mendapatkan pemuasan2 dari kebutuhan hidupnya dengan cepat dan cukup memuaskan kebutuhan2 itu, sesuai dengan kebutuhan manusia terdiri dari seribu satu macam kebutuhan multi kompleks.

Kiranya tidak begitu diperlukan untuk menguraikan kebutuhan itu lebih lanjut dalam hubungan ini dapat kiranya ditunjuk kepada adanya Departemen Pemerintahan dan Badan2 lain Pemerintahan seperti project2 pembangunan yang pada umumnya dibentuk sebagai responce dan sarana untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan itu.

Kebutuhan2 dari golongan kedua justru minta lebih perhatian. Apabila kebutuhan-kebutuhan dari golongan ini tidak terpenuhi, maka motivasi sukar dijalankan, akibatnya kegiatan administrasi dan kegiatan pembangunan administrasi tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna.

Kebutuhan2 dari golongan producers of public service itu dapat digolongkan dalam dua golongan jakni :

a. Kebutuhan2 dari manusia pribadi/keluarga, karena setiap produsen adalah juga manusia pribadi dan manusia keluarga.

b. Kebutuhan2 dari manusia pejabat administrasi (public dan swasta) kebutuhan2 ini adalah kebutuhan suplemen diatas kebutuhan2 tersebut, golongan a.

Kebutuhan2 dan manusia pribadi/keluarga

Ahli2 administrasi dan ekonomi banyak membagi kebutuhan2 pribadi dalam apa yang dinamakan primary needs jakni kebutuhan2 pangan, sandang, somah, dan secundair needs jakni kebutuhan lain sesudah primary needs itu.

Dengan alasan bahwa manusia budaya sering lebih mengutamakan gengsi daripada makan, " lebih baik melarat dan miskin tapi merdeka ", dari pada menikmati kemakmuran akan tetapi menjadi budak orang lain, " lebih baik mempunyai keturunan daripada kekayaan, maka pemrasaran lebih condong untuk mengikuti katagorisasi sebagai berikut :

a. Kebutuhan ekonomi
b. Kebutuhan psychologis dan sosial psychologis
c. Kebutuhan akan agama
d. Kebutuhan sosial dan kebudayaan
e. Kebutuhan akan keturunan / biologis.

Sebutan dari masing2 kebutuhan itu sudah menunjukan sendiri kebutuhan apa saja yang dimasukkan didalam setiap golongan kebutuhan itu.

Kebutuhan2 dari manusia pejabat administrasi

Kebutuhan2 dari manusia pejabat administrasi banyak dipengaruhi oleh pandangan hidup pejabat itu atau pandangan hidup masyarakat dimana ia berada dan menjadi anggota, juga oleh pandangan serta penilaian masyarakat terhadap jabatan-jabatan administrasi.

Di Negara2 diktatoris kebutuhan untuk menguasai masyarakat adalah lebih dominant daripada kebutuhan untuk service kepada masyarakat atau sebagai persuading agent dalam pembangunan sebagaimana biasanya didapat didalam negara-negara yang demokratis.

Di negara2 koloni, atau semi koloni, menjadi pejabat administrasi negara lebih mempunyai nilai dimata masyarakat daripada jabatan2 entrepreneur atau bekerja dikalangan swasta.

Hal itu terutama disebabkan karena menjadi pegawai digolongkan dalam golongan yang menjajah, dus termasuk golongan yang atas.

Kebutuhan2 buat pejabat administrasi di Indonesia (publik dan swasta) dapat disebut antara lain :

a. kebutuhan2 dari manusia pribadi / keluarga
b. kebutuhan2 untuk melaksanakan tugasnya
c. kebutuhan2 untuk mengabdi kepada bangsa dan negara
d. kebutuhan2 untuk meninggalkan warisan kepada generasi pendatang / buat swasta kepada anak2 cucu pewaris.
e. kebutuhan2 untuk mendapat keuntungan yang optimal (buat swasta).

Kebutuhan2 itu pada umumnya adalah derivasi dari tuntutan2 yang didapat dalam Pancasila. Tidak hanya public officials harus merasakan kebutuhan2 tsb., akan tetapi semua bangsa Indonesia, dimana saja ia berada dan ditempat apa saja ia bekerja, dus juga mereka yang bekerja disektor swasta, yang mengerjakan public service dan pembangunan.

CARA - CARA MOTIVASI

Dalam bab pendahuluan telah dijelaskan bahwa motivasi adalah kegiatan2 memberi dorongan kepada seseorang atau sekelompok orang yang menyebabkan ia mengerjakan sesuatu atau bertindak mengikuti sesuatu cara tertentu (to act in a certain way).

Problema sentral dari motivasi adalah kemauan manusia. Kemauan inilah yang perlu dirangsang sehingga manusia itu act in a certain way.

Proses motivasi itu secara singkat dapat digambarkan sebagai berikut :

a. dorongan2 diberi pada yang menerima motivasi.
b. dorongan2 memberi pemuasan kepada kebutuhan2.
c. kebutuhan yang dipuaskan menimbulkan perangsangnya beberapa rasa (cenderung) seperti : senang, gembira, sayang, cinta, bangga, kagum, kasihan,

   Tidak terpuaskan kebutuhan menimbulkan rasa2 seperti : marah, dongkol, benci, takut, cemas.
d. rasa2 senang, sayang, cinta, bahagia, gembira, bangga, kagum, kasihan, merangsang, kemauan seseorang secara sukarela dan bebas.

   Rasa takut, cemas, merangsang kemauan secara terpaksa.

Rasa marah, benci, dongkol, merangsang ke-tidak kemauan (ill will) atau penolakan.

e. yang menerima motivasi kemudian act in certain way atau menolak, tidak act in a certain way.

Dalam prasaran yang diktatoris maka motivasi lebih banyak dijalankan dengan merangsang rasa takut, cemas dengan ancaman dan intimidasi pidana yang berat-berat sehingga orang2 terpaksa act in a certain way.

Sebaliknya dalam prasarana demokratis/Pancasila maka yang lebih banyak dirangsang adalah rasa2 senang, bahagia dsb.-nya, sehingga orang2 mau act in a certain way dengan sukarela dan kebebasan.

Dengan memperhatikan kebutuhan2 dari pejabat administrasi, lebih2 dalam pembangunan administrasi, maka dapat dilakukan motivasi dengan cara2 seperti tsb. dibawah ini.

1. memberi gaji / upah dan jaminan sosial yang mencukupkan, sedikitnya adequat untuk hidup sebagai manusia pribadi / keluarga yang layak (kebutuhan ekonomi).

Dalam menentukan besar serta sistim gaji / upah banyak akhli memperhatikan prinsip2 sebagai berikut :

a. prinsip equal pay for equal work (upah yang sama buat kerja yang sama).
b. prinsip upah yang adequat untuk hidup sekeluarga (family wage).
c. prinsip upah yang adequat untuk membiayai hidup (living wage).
d. prinsip yang mempunyai nilai real sama (real wage).

Kemudian, untuk sedikit banyak mengerem progressivitas yang terlalu maju dalam menentukan sistim dan tingginya upah, sehingga sesuai dengan realitas yang ada, maka ditambah dengan prinsip.

e. prinsip kemampuan membayar dari pemerintah / pengusaha (ability to pay).

Pada umumnya, prinsip2 tersebut, sudah diusahakan pengetrapannya oleh Pemerintah lebih2 oleh pengusaha2 swasta yang besar2. Peningkatan gaji dan penghasilan pejabat2 administrasi diusahakan secara terus menerus, bahkan secara sektoral telah ditentukan suatu peningkatan penghasilan untuk pejabat2 administrasi Departemen Keuangan, yang dilihat dari sudut motivasi amat bermanfaat.

Kiranya untuk mencegah perasaan2 tidak puas pada pejabat administrasi lain sektor Pemerintahan, perlu diperhatikan pula peningkatan dari penghasilan dan pegawai2 dari lain sektor itu sehingga prinsip equal pay for equal work yang dasarnya telah dimuat dalam P.G.P.S. 1968, dapat dilaksanakan secara menyeluruh.

Dalam pada itu yang perlu dipikirkan adanya suatu undang2 atau ketentuan2 hukum lain yang mengatur tentang **upah dan jaminan sosial yang minimum** yang pelaksanaannya dilakukan secara plexible dan disesuaikan dengan perkembangan tingkat perekonomian. Ketentuan2 tersebut perlu ditaati baik oleh pihak Pemerintah maupun oleh pihak swasta. Departemen Tenaga Kerja, Menteri Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (Menpan) Kantor Urusan

Pegawai dan Lembaga Administrasi Negara dapat kiranya mengambil **initiatip ke**jurusan itu.

2. **Perlakuan yang layak dan menyenangkan** (kebutuhan psychologis dan sosial psychologis).

Perlakuan yang layak dan menyenangkan perlu diberi kepada pejabat administrasi baik oleh para management atasnya maupun oleh masyarakat.

Hal ini menyangkut kepada ingin dipuaskannya kebutuhan2 psychologis dan sosial psychologis yang dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut :

a. kebutuhan untuk dihargai sebagai manusia yang layak (dignity of man) yang pada umumnya sudah dimuat didalam undang2 dasar dari pelbagai negara, juga di Undang2 Dasar Republik Indonesia dan lebih jelas dapat dilihat dari Universal Declaration of Human Right dari P.B.B. tahun 1948.

   Dalam hubungan dengan ini, maka selain daripada perlunya perluasan/peningkatan pendidikan mengenai management khususnya management-relations dan perluasan ajaran2 agama dan pancasila, yang semuanya itu banyak mempersoalkan soal " dignity of man " dan sedikit banyak dapat memungkinkan adanya pencegahan2 tindakan2 se-wenang2 dilihat dari sudut pengendalian diri pribadi, maka secara institusionil dapat dibentuk **badan2 (atau badan) pengadilan pegawai / badan pengadilan tenaga kerja.** Keputusan dari badan itu hendaknya dapat memaksakan ketaatan baik oleh pimpinan instansi2 Pemerintah atau oleh swasta. Dengan demikian dapat benar2 "dignity of man" sebagai tersebut prinsip2-nya dalam undang2 dasar dan Pancasila, dihargai dan dilindungi.

b. penghargaan atas kemampuan / jasa2 dari pegawai2 atau kelompok pejabat administrasi dengan memberi reward system dan incentive-systems yang beraneka-warna.

   Reward systems dan incentive-systems sudah agak banyak diadakan lebih2 dalam kalangan militer akan tetapi buat pejabat2 administrasi sipil dan kalangan swasta masih relatip sedikit. Para pejabat sipil, yang pada umumnya adalah stille workers, tidak banyak menuntut atau meminta, akan tetapi tanpa pejabat2 sipil itu, negara Republik tidak dapat berdiri tegak. Merekalah yang menghidupkan administrasi sipil dari Pusat Pemerintahan sampai ke-desa2. Kiranya sudah tiba waktunya kepada pejabat2 sipil diberikan suatu sistim reward dan incentive yang lebih progresive, tidak hanya untuk kesetiaan, tapi juga dan lebih2 untuk pembangunan khususnya pembangunan administrasi dan pembangunan ilmu administrasi.

c. Memberi perlindungan terhadap bahaya dan gangguan dalam pelaksanaan tugasnya se-hari2 (security), sehingga rasa aman dapat dicapai.

   Bahaya dan gangguan dapat merupakan antara lain.

   1. Bahaya **fitnah2,** untuk hal ini perlu ditentukan peraturan2/ketentuan2 yang dapat mencegah fitnah2 yang lancarnya baik oleh rekan2 pejabat administrasi maupun oleh pihak masyarakat. Para pejabat administrasi sering2 tidak berdaya apabila datang pemberitaan didalam mas media2 yang negatif terhadap dirinya. Ia tidak punya koran yang dapat menolak serangan2

yang secara sistimatis dilancarkan oleh pihak penyerang. Karena itu alat2 penegak hukum perlu benar2 bertindak manakala pejabat administrasi mendapat pemberitaan yang negatif. Dalam pada itu apabila memang fitnah-2 dapat dibuktikan maka dengan sendirinya pejabat administrasi itu yang perlu ditindak. Fitnah tidak dibenarkan meraja-lela, ia membuat pejabat2 tidak tenang, dan karena itu tidak dapat menjalankan tugasnya secara bermanfaat. Lagi pula bukankah fitnah adalah lebih kejam dari pembunuhan?

2. **Bahaya keselamatan kerja,** baik dilihat dari sudut kesehatan pemerasan tenaga kerja atau kecelakaan kerja. Ketentuan2 mengenai keselamatan kerja yang sudah ada perlu ditingkatkan pelaksanaannya dan mencakup selain dari perusahaan2 juga kalangan2 pejabat administrasi sipil.

3. **Memberi kesempatan untuk menunaikan kewajiban2 agama, sosial, mempunyai keturunan serta menikmati kebudayaan.**

   Setiap orang, juga setiap pejabat administrasi mempunyai kewajiban-2 terhadap agamanya yang dianut dan kewajiban2 terhadap masyarakat lebih2 kalau masyarakat itu sudah terorganisir (sosialized).

Dalam hubungan dengan ini maka oleh Pemerintah/pengusaha dapat diberikan bantuan2 berupa penentuan hari2/waktu2 yang dapat digunakan untuk menjalankan ibadah sebagian hari libur/setengah libur, begitu pula memberi fasilitas2 seperti musolla, auditorium, angkutan dsb. sehingga para pejabat administrasi dengan tenang dan gembira dapat menjalankan ibadah atau kewajiban2 sosial.

Buat para pejabat administrasi yang merasa mempunyai panggilan untuk mengerjakan tugas2 agama dan sosial, maka mereka dapat bekerja pada unit2 badan Pemerintahan seperti Departemen2 Agama dan Departemen Sosial. Kalau pada setiap Departemen sudah ada Unit yang mengurus khusus soal kesejahteraan, mengapa tidak dapat pula diadakan unit yang mengurus agama yang tidak hanya mengurus ibadah akan tetapi juga soal2 **counseling** yang sering diperlukan oleh pejabat2 administrasi, jadi semacam pusroh di ABRI.

Dalam hubungan kebutuhan mempunyai keturunan, maka dapat dikemukakan bahwa orang yang tidak mempunyai keturunan dirasakan sekali kekurangannya.

Hidup tanpa adanya anak2 adalah hampa. Keturunan yang syah hanya didapat karena pernikahan/perkawinan. Status " menikah " ini juga dianjurkan dengan mengkaitkan status itu dengan tunjangan keluarga/istri. Bahkan buat orang2 Islam diperbolehkan mempunyai lebih dari satu orang istri, hal ini juga dikaitkan dengan tunjangan pensiun dan janda dimana setiap orang janda dari satu orang suami yang meninggal dunia dapat menerima pensiun janda; dengan diatur seperlunya terlebih dahulu.

Barangkali tentang adanya anak2 keturunan buat Indonesia dewasa ini belum menjadi persoalan, bahkan sebaliknya yang menjadi focus ialah jumlahnya anak2 keturunan yang menimbulkan problema keluarga berencana untuk menciptakan suatu " happy family ".

Berkenaan dengan adanya kebutuhan untuk menikmati kebudayaan, maka penguasa/pengusaha dapat memberi kesempatan kepada pejabat2 untuk meningkatkan ilmu pengetahuan serta ketrampilannya dengan memasuki sekolah2/la-

tihan-latihan yang lebih tinggi. Pengetahuan yang lebih tinggi ini kecuali bermanfaat untuk pribadi masing2 pejabat, juga berguna untuk kepentingan dinas.

Disudut dari sudut rekreasi menikmati hasil kebudayaan berupa kesenian, juga merupakan saluran yang berguna untuk relax. Karena itu adalah berguna apabila dinas se-waktu2 memberi kesempatan kepada pejabat2 administrasi untuk menikmati kesenian. Ada tersedianya, auditorium serta alat2 musik, gamelan, alat olahraga dsb.-nya banyak membantu dalam soal penikmatan kebudayaan itu.

4. **Memberi kesempatan untuk terlaksananya tugasnya**

Memberi kesempatan untuk melaksanakan tugas dilakukan dengan **mendelegir wewenang/sebagian wewenang** kepada petugas sehingga setiap petugas tahu dimana ia dapat mengambil keputusan2 serta melaksanakan keputusan itu sesuai dengan tanggungjawabnya dan kejakinannya.

Pemberian delegasi terutama didasarkan kepada kepercayaan dari atasan kepada bawahannya yang menerima delegasi, serta untuk kelancaran administrasi.

Kepercayaan tersebut disebabkan adanya faktor2 objektif dan faktor2 subjektif termasuk faktor subjektif adalah antara lain adanya pengetahuan serta skill ketrampilan yang cukup begitu pula adanya kesetiaan, kejujuran serta rasa tanggung jawab yang memadai. Termasuk faktor subjektif adalah faktor intuisi dari pemberi delegasi bahwa kalau delegasi itu diberikan (kepada pejabat tertentu itu), maka akan didapat hasil yang diharapkan.

Pengaruh lain dari delegasi ialah bahwa hal itu menimbulkan **rasa** sanggup dan **mampu,** antara lain disebabkan karena faktor kepercayaan tersebut dan karena itu mendorong kepada kemauan dari sipejabat administrasi.

Delegasi wewenang berarti dekonsentrasi administrasi yang banyak membantu pelaksanaan administrasi dan pembangunan administrasi. Cara lain untuk memberi kesempatan melaksanakan tugas ialah dengan **menyerahkan tugas.**

Perbedaan antara delegasi dan serah tugas ialah bahwa dalam delegasi yang menerima delegasi harus bertanggung jawab kepada yang memberi delegasi sedangkan dalam penyerahan tugas tidak ada pertanggungan jawabnya.

Hubungan antara yang menyerahkan dan yang menerima tugas dengan adanya serah terima tugas itu putus.

5. **Memberi kesempatan untuk mengabdi kepada bangsa dan negara**

Kebutuhan mengabdi kepada bangsa dan negara seringkali berwujud sebagai suatu kewajiban dan pada tingkat tertinggi sebagai panggilan suci (sacred mission).

Dalam rangka mengabdi ini tidak begitu diharapkan adanya balas jasa berupa upah dan gaji (yang tinggi) bahkan kadangkala tidak pula dipersoalkan apakah hasilnya sukses atau tidak, yang penting ialah dibolehkan mengabdi, hal ini saja sudah merupakan suatu kepuasan.

Berkorban, sering pula digunakan sebagai alasan tambahan, tegasnya kalau tidak berkorban (materiil, finansiil, tenaga, kehormatan dan jiwa) seringkali pengabdian itu dipandang kurang sempurna.

Istilah "bangsa dan negara", sebagai tumpuan pengabdian dapat di substitusi dengan kata2 "Raja", atau Fuhrer atau Tennoo Heika, hal mana tergantung pada sarana motivasi (monarchi, kediktatoran), Mengabdi kepada bangsa dan negara dapat dilakukan oleh siapa saja, baik ia adalah pejabat negara, kaum politik, kaum pengusaha, pejabat administrasi atau prajurit. Pengabdian itu adalah manifestasi dari nasionalisme dan patriotisme. Yang sering sekali ditunjukkan dengan motto2 tertentu. Orang Inggris dengan "right or wrong is my country", orang Jerman dengan "Deutschland uber alles" dan bangsa Indonesia dengan "lebih baik mati berkabung tanah daripada hidup tapi dijajah" semua itu adalah motto2 yang berharga untuk motivasi.

Khususnya dalam hubungan dengan administrasi dan pembangunan administrasi maka perlu diberi kesempatan untuk diangkat menjadi pejabat administrasi dan ditempatkan pada jabatan yang sesuai dengan bakatnya atau panggilannya. Penempatan orang2 pada jabatan yang tidak sesuai dengan bakat atau panggilannya atau kecakapannya akan dapat menyulitkan orang2 dalam pelaksanaan tugasnya.

Banyak orang pula merasa berbahagia dan bangga apabila ia diberi kesempatan untuk "melindungi" orang lain, melindungi bangsa dan negara.

Kewajiban melindungi ini pada tingkat tertinggi dapat dinamakan "kepahlawanan" (Hero'isme) kepahlawanan di Indonesia banyak dihubungkan dengan pengertian "satrya" dan manifestasi dari ksatrya-an itu adalah **keprajuritan.** Karena itu pula perlu diberi kesempatan untuk menjadi prajurit ABRI, sehingga dapat secara langsung melindungi (merasa melindungi) tanah air dan bangsa, baik dalam keadaan damai dan lebih2 dalam keadaan menghadapi bencana perang (pertahanan dan keamanan).

6. Memberi kesempatan untuk meninggalkan warisan kepada generasi yang akan datang

Setiap generasi bangsa ingin meninggalkan sesuatu warisan (yang harum) kepada generasi pendatang. Sesuatu warisan yang dapat mengenangkan akan adanya generasi itu. Warisan itu dapat berbentuk monumen seperti Candi2 besar, Mesjid besar, piramide2, waduk2 dan dam2 raksasa, dapat juga sesuatu masyarakat yang berkecukupan atau suatu sistim administrasi yang subliem. Sehingga generasi pendatang dapat berbangga pada generasi yang terlebih dulu.

Adalah suatu idee yang sama sekali tidak menyenangkan apabila generasi pendatang mengutuk nenek moyangnya karena meninggalkan banyak2 hutang2 (negara) yang harus dibayar oleh generasi itu, lebih2 kalau hutang2 itu digunakan untuk ber-foya2 dan bukan untuk tujuan2 yang produktif.

Untuk dapat meninggalkan sesuatu warisan yang harum, maka perlu diberi kesempatan mengerjakan sesuatu itu. Pengerjaan sesuatu, selain perlu akan adanya modal dan skills, juga memerlukan **waktu.** Karena itu perlu diberi waktu yang cukup, jangan terlalu lama sehingga bosan dan mematikan inisiatip. Presiden, Menteri, Sekjen, Dirjen, Gubernur dll. Pejabat penting perlu diberi waktu yang cukup sehingga dalam melaksanakan tugasnya, kecuali adanya kontinuitas, juga dapat sedikit banyak merampungkan sesuatunya itu. Kemudian pejabat itu dapat diganti dengan tenaga baru yang masih segar. Pengalaman2 menunjukkan

bahwa waktu 4—5 tahun sudah dianggap cukup lama. Konsekwensi daripada hal ini adalah bahwa sesudah 4 — 5 tahun perlu diadakan mutasi dari pejabat2 yang penting2 itu meninggalkan warisan yang harum sebenarnya adalah hasrat umum dari manusia, jadi juga buat orang2 swasta. Memberi warisan berbentuk kekayaan yang harus dipelihara terus oleh anak2 cucunya atau kalau tidak mempunyai harta maka mewarisi penghidupannya sendiri2. Untuk menjamin warisan maka hukum pengatur agar warisan tidak jatuh kepada orang2 yang tidak berhak.

7. Memberi kesempatan untuk mendapat keuntungan yang optimal (Khusus buat sektor swasta / interpreneur)

Motif keuntungan mempunyai daya tarik yang sangat besar bagi interpreneur / swasta. Karena itu perlu diberi kesempatan untuk mendapat keuntungan itu. Dari keuntungan2 itu maka kemudian dibayar pajak2 yang perlu untuk membiayai pengeluaran2 negara.

Kepada para interpreneur/swasta dapat diberi bimbingan, bantuan2 dorongan2 fasilitas2 dan perlindungan dalam melaksanakan perananannya masing2. Sama sekali tidak terpuji apabila usaha2 interpreneur/swasta yang sah dan tidak bertentangan dengan undang2 yang berlaku justru di-halang2i atau swasta dijadikan sapi perahan dengan memberatkan dengan pajak2 yang tidak resmi. Pajak2 yang tidak resmi ini perlu dihapus dan diambil tindakan2 terhadap mereka yang berani memungutnya.

Cara membimbing dengan mengadakan **larangen2** untuk kemudian diadakan **dispensasi2** dapat mempunyai effect yang negatif. Jakni penyelewengan lisensi dan adanya lisensi istimewa.

Lebih berguna adalah memberi standard2 kwalitet dan target2 (produksi, import, eksport, distribusi) yang minimal yang perlu dicapai dengan memberi bantuan berupa perlindungan dan fasilitas2.

8. Leadership yang petut dicontoh

Setiap kegiatan administrasi dan pembangunan administrasi untuk dapat sukses perlu ada leadership yang membuat setiap unsur administrasi bergerak untuk mencapai sasaran dan tujuannya. Disamping itu leadership perlu supaya dapat ditiru oleh orang2 bawahan atau masyarakat umum. Karena itu setiap pejabat administrasi yang penting dan yang mempunyai impakt pada masyarakat harus menunjukkan contoh leadership yang baik. Contoh yang baik itu adalah contoh kegiatan2 yang sukses dan kepribadian leadership yang menonjol sesuai dengan moral Pancasila.

Dari cara 2 motivasi seperti kemukakan diatas, dua diantaranya menyangkut motif ekonomi (ad 1 dan ad 7) sedangkan yang lainnya berhubungan dengan motif mental. Ada sementara pendapat bahwa motif2 ekonomi lebih diutamakan dalam motivasi, baru kemudian motif mental. Dalam pada itu kenyataan2 sering menunjukkan bahwa motif mental seperti " ingin mengabdi kepada bangsa dan negara " seperti dibuktikan dalam revolusi fisik 1945 — 1950, jauh lebih berpengaruh dari pada motif ekonomi.

9. Pembimbingan pada sektor swasta supaya lebih bersifat mendorong, memberi bantuan dan fasilitas2 dari pada melarang dengan memberi dispensasi-dispensasi.

10. Semua pejabat administrasi khususnya yang mempunyai impakt kepada bawahannya dan masyarakat perlu memberi contoh mengenai leadership yang mempunyai sukses sesuai dengan ajaran2 Pancasila.

Demikianlah prasaran ini, mudah-mudahan dapat berguna.

P E N U T U P

Sebagai kesimpulan dari uraian mengenai " MOTIVASI DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI " dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. bahwa akselerasi modernisasi/pembangunan 25 tahun perlu ditunjang dengan suatu administrasi yang adequat, untuk mana perlu adanya pembangunan administrasi.

2. bahwa kunci suksesnya suatu administrasi atau pembangunan administrasi itu terletak pada adanya suatu motivasi yang cocok/mengena.

3. bahwa kegiatan motivasi pada hakekatnya adalah memberi pemuasan kepada kebutuhan2 baikpun dari manusia pribadi/keluarga ataupun sebagai pejabat administrasi

4. bahwa dengan dipuaskannya kebutuhan2 dari manusia pejabat administrasi, maka terangsanglah kemauan dari pejabat administrasi itu untuk to act in a certain way dengan penuh kesadaran, keyakinan dan tanggung jawab.

Dengan demikian motivasi sudah mengena/cocok dan administrasi serta pembangunan administrasi dapat berjalan lancar mencapai tujuannya.

Akhirnya dibawah ini dikemukakan saran2 dengan harapan dapat dimanfaatkan seperlunya, jakni :

1. Penentuan upah dan gaji serta jaminan sosial secara minimum perlu diadakan, dengan catatan bahwa ketentuan2 itu berlaku secara menyeluruh baik untuk pejabat administrasi negara maupun untuk swasta.

2. Perlu dibentuk suatu badan (badan2) pengadilan pegawai/tenaga kerja yang bekerja untuk menyelesaikan sengketa pegawai dengan Pemerintah/pengusaha swasta yang keputusan2nya harus ditaati oleh pimpinan instansi2 pemerintah maupun pimpinan perusahaan swasta.

3. Reward-system dan incentive systems untuk pejabat2 administrasi sipil dan swasta perlu ditingkatkan khususnya dalam hubungan dengan pelaksanaan administrasi dan pembangunan administrasi.

4. Pada setiap Departemen Pemerintahan perlu dibentuk unit2 yang bertugas memberi ajaran2 dan nasehat2 (counseling) mengenai agama.

5. Sewaktu-waktu perlu diadakan usaha2 untuk menikmati kebudayaan.

6. Dekonsentrasi dan administrasi perlu ditingkatkan untuk memberi kesempatan pada lebih banyak pejabat mengambil keputusan2 dan melaksanakan administrasi serta untuk melancarkan administrasi.

7. Ajaran2 mengenai nasionalisme/patriotisme dan Pancasila perlu ditingkatkan dan diperluas. Pendidikan sekolah, lebih2 pendidikan masyarakat dapat bermanfaat dalam hal ini.

8. Pemberian waktu bertugas untuk pejabat2 penting perlu ditentukan secara mencukupkan untuk suatu tugas tertentu sehingga dapat menyelesaikan tugas secara bulat. Waktu itu dapat ditentukan maximal 4 — 5 tahun.

Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi

THEMA POKOK PENDIDIKAN

PENGENALAN PROBLEMA * PENGANALISAAN DATA-DATA * PENGEMBANGAN POLA2 ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA

untuk mensukseskan

PEMBANGUNAN NASIONAL

TUJUAN PENDIDIKAN

Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA) bertujuan :

1. Mengusahakan peningkatan mutu managerial skill pegawai negeri yang akan menduduki jabatan tingkat tinggi, baik yang berfungsi staf maupun pimpinan;
2. Mewadahi pertukar-pikiran, pengalaman dan informasi dikalangan pejabat2 tinggi tersebut dalam menghadapi berbagai problema administrasi beserta pengaruh faktor lingkungannya;
3. Membantu menemukan cara2 pemecahan problema nasional, termasuk bidang2 administrasi, poleksosbud-hankam;
4. Mengupayakan terciptanya kesatuan bahasa dan pengertian tentang administrasi negara;
5. Menjadi sumber pemikiran, penggalian dan dapur pengolahan, pematangan serta pengembangan konsepsi2 dibidang administrasi;
6. Menanamkan dasar persamaan pola berfikir sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah.

KURIKULUM

I. DASAR - DASAR MANAGEMENT ABILITY

1. Tehnik2 Management Modern;
2. Management Administrative dan lingkup implementasinya serta pengawasannya;

3. Pokok2 Management Operatif dan Aspek Pengawasannya;
4. Management Analysis, pendekatan dan penerapannya;
5. Leadership and decision making;
6. Administrasi Pembangunan dan Penetrapannya di Indonesia;
7. Approach dan konsepsi Doktrin Administrasi di Indonesia;
8. Konsepsi PPBS dan Pokok2 Penetrapannya;
9. Pola Dasar Penyusunan Repelita II;
10. Management logistik dan penerapannya di Indonesia;
11. Management Kepegawaian dan career development di Indonesia;
12. Pengkajian masalah Organizational behavior dan bagaimana penerapannya di Indonesia;
13. Perencanaan tenaga kerja dalam rangka Pembangunan;
14. Komputerisasi-Management Informasi dalam rangka Pembangunan;
15. Administrasi Pemerintahan Daerah dan Sistim Otonomi dalam rangka Pembangunan;
16. Sistim dan Kebijaksanaan Pendidikan dan Latihan Pegawai di Indonesia;
17. Financial Management dan Penerapannya di Indonesia;
18. Managerial Statistics.

II. LINGKUNGAN ADMINISTRASI (ENVIRONMENTAL)

1. Falsafah Pancasila, Landasan pokok Pelaksanaan dan UUD - 45;
2. Pola dan Kebijaksanaan Penyempurnaan Administrasi Negara;
3. Sistim Politik Pemerintahan di Indonesia;
4. Strategi Sosial Politik dalam Pembangunan;
5. Peranan Legislatif dalam kebijaksanaan Ekonomi dan Keuangan Negara;
6. Masalah Administrasi dan Hukum Kepegawaian di Indonesia;
7. Pengkajian nilai2 sosial dan Budaya Indonesia;
8. Social Control, Social participation dan Social responsibility dalam rangka Pembangunan;
9. Hukum Administrasi Negara dalam Pertumbuhan dan Perkembangan Birokrasi di Indonesia;
10. Pengkajian masalah security dalam Birokrasi di Indonesia;
11. International involvement dalam rangka kemantapan Pembangunan;
12. Peranan Religie dalam Pembangunan;
13. Konsepsi dan Pengembangan Regional Planning;
14. Topic of the day.

III. STUDIE PERBANDINGAN (COMPARATIVE)

1. Studie perbandingan tentang perkembangan ekonomi di-negara2 yang sedang berkembang;

2. Sistim Birokrasi di Negara2 yang sedang berkembang dan di Negara2 yang sudah maju.

IV. **SUBYEK PENUNJANG (SUPPORTING SUBJECTS)**

1. Perkembangan kegiatan bidang industri dan business di Indonesia;
2. Masalah ledakan penduduk dan pemecahannya;
3. Industrialisasi dan impactnya pada problem Urbanisasi;
4. Pembangunan Masyarakat Desa;
5. Policy Pemerintah dibidang Investasi Modal;
6. Status dan Peranan Perusahaan Negara dalam Pembangunan;
7. Perbankan di Indonesia dan peranannya dalam Pembangunan.

METODE PENGAJARAN

Sesuai dengan tujuan lingkup dan level peserta, maka dalam program ini akan dipergunakan metode pengajaran sebagai berikut :

1. Kuliah * 2. Ceramah * 3. Panel * 4. Diskusi * 5. Papers writing * 6. Seminar * 7. Field Study * 8. Case study.

SYARAT - SYARAT PESERTA

1. Dicalonkan oleh Instansi pemerintah dari pegawai yang masih dalam jabatan aktif;
2. Golongan paling rendah IV/a PGPS - 1968;
3. Umur diantara 35 tahun dan 48 tahun;
4. Sekurangnya-kurangnya paham membaca bahan2 bacaan bahasa Inggris.

JUMLAH PESERTA

Tiap departemen dapat mengirimkan **dua** calon peserta sedangkan lembaga non-departemen/instansi pemerintah lainnya hanya **seorang** calon. Jumlah peserta dibatasi sebanyak 40 orang, bila pendaftaran keseluruhan calon peserta melebihi jumlah tersebut, diadakan seleksi.

TEMPAT dan WAKTU

1. Tempat di Lembaga Administrasi Negara, Jalan Veteran 10 — Jakarta;
2. Lamanya pendidikan : 3½ bulan dan diselenggarakan tiga kali seminggu;
3. Perkuliahan diselenggarakan pada pagi dan siang hari;
   (Disediakan makan siang bagi para peserta).

PENILAIAN dan PENGHARGAAN

1. Kepada peserta yang memenuhi syarat-syarat penilaian diberikan certificate / tanda lulus;
2. Penilaian didasarkan kepada :
   * kecakapan * kepemimpinan * kedisiplinan;

1. Biaya penyelenggaraan program pendidikan ditanggung oleh Lembaga Administrasi Negara;
2. Biaya pembuatan papers, field study keluar kota, dan transport peserta ditanggung oleh peserta/instansi masing2.

Untuk keterangan lebih lanjut dapat dihubungi :

Sekretariat SESPA
Jl. Veteran 10 Jakarta
telepon : 49441.

Keterangan :

SESPA angkatan ke IV diselenggarakan tgl. 25 - 11 - 1972 s/d 15 - 3 - 1973.

(Foto Muchjidin Z.)

MASALAH BIROKRAT DAN PELAJARAN TERHADAP MASYARAKAT DALAM RANGKA MENINGKATKAN ADMINISTRASI PEMERINTAH *)

oleh : DR. I. TEDJASUKMANA

PENDAHULUAN.

Kertas kerja ini mengenai dua masalah ialah :

a. Masalah birokrat, dan
b. Masalah pelayanan kepada msyarakat (public service).

Pemrasaran memahami kedua masalah ini sebagai dua perkara penting dalam mempersoalkan peningkatan administrasi negara.
Yang satu (public service) yalah yang seharusnya selalu menjadi tujuan atau maksud dalam menyelenggarakan administrasi tersebut dan yang lain (birokrat) yalah bagian terpenting dalam aparat administrasi, tegasnya para pendukung, pelaksana dan pelaksananya. Cita-cita atau hasrat (public service) tanpa manusia-manusia pendukung dan penyelenggara hanya khayalan atau huruf mati saja. Dan aparat yang lengkap serta pejabat-pejabat yang banyak jumlah — walau semuanya pintar-pintar secara tekhnis — tak akan mendatangkan kemajuan yang sempurna bagi negara, jangankan akan membuat rakyat bahagia, bilamana segala kelengkapan dan keakhliannya itu tidak dijadikan sumbangsih kepada tujuan yang mulia, yaitu pengabdian kepada rakyat banyak. Maka seluruh tulisan yang singkat ini akan ditujukan kepada pemikiran bagaimana meningkatkan pengabdian atau public service tersebut. Dan bagaimana menumbuhkan aparat atau birokrat-birokrat yang cakap dan bersemangat pengabdian.
Kedua perkara ini (public service dan birokrat) tentu hanya dapat dibahas secara teratur bilamana dijalinkan dengan pembahasan soal peningkatan administrasi negara keseluruhannya.

*) PRASARAN dalam Seminar Nasional tentang peranan Administrasi dalam Akselerasi Pembangunan Nasional di Cipayung tgl. 6 s/d 14 Desember 1971.

Karena ini Pemrasaran mohon diperkenan untuk — sekedarnya membahas administrasi negara dalam Republik yang kita cintai itu.
Bagaimana hendaknya kita mengapproach soal peningkatan, penertiban atau penyempurnaan administrasi tersebut. Bagaimana meng-indentifikasi persoalan-persoalan dan area-area yang kritis dan memerlukan tindakan-tindakan dalam waktu dekat bagaimana menyusun program usaha, dan seterusnya.

Approach

Usaha dan keinginan untuk menyempurnakan/meningkatkan aparatur dan prestasi (pervormance) pemerintahan adalah usaha yang tak akan selesai-selesai dan keinginan yang tak akan habis-habisnya. Demikianlah halnya semua negara dan untuk semua jaman. Terkecuali — barangkali — disuatu negara dijaman jahiliyah.
Oleh karena itu pemrasaran ingin mengemukakan pendapatnya bahwa usaha pemerintah kita untuk meningkatkan administrasi itu, dan begitu pula perundingan perundingan kita dalam Seminar ini jangan ditujukan kepada kesempurnaan administrasi pemerintahan dalam arti sampai selesainya (ultimate) dan dalam segala kelengkapannya. Disamping hasrat dan usaha demikian itu — sebenarnya — adalah sesuatu yang mustahil, yang demikian itu sesungguhnya juga tidak perlu.
Dan selanjutnya hanya akan menjadikan kita onpraktis dan onproduktif.
Tidak berarti bahwa pemrasaran tidak menghendaki cara membahas dan cara bekerja yang dipimpin oleh pemikiran yang systimatis, analitis, sinteis dan sebagainya melainkan pemrasaran ingin mengajak agar yang dipikirkan dan dibahas itu fakta-fakta, situasi-situasi, kondisi-kondisi, problema-problema, kepentingan-kepentingan, kebutuhan-kebutuhan, dan aspirasi yang dewasa ini dan dalam waktu lima, sepuluh, dan duapuluh tahun mendatang ini terdapat atau diduga akan terdapat dalam masyarakat dan negara kita.

Secara singkat pemrasaran mengajurkan agar kita berusaha demikian rupa sehingga dapat mengetahui sejumlah masalah yang betul-betul secara mendesak memerlukan penggarapan dalam periode yang tertentu demi suksesnya pembangunan yang justru kita inginkan untuk periode tersebut.
Untuk itu maka yang harus dijadikan material untuk study kita dalam Seminar ini, yalah terutama fakta-fakta, situasi-situasi, kondisi, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan-kepentingan, dan aspirasi-aspirasi yang hidup dalam masyarakat dan kenyataan-kenyataan mengenai kemampuan-kemampuan dan sumber-sumber (resources) kita.

Pembangunan nasional dan Peningkatan Administrasi Pemerintahan

Pembangunan Nasional menurut konsep kita sekarang ini (Repelita) hubungannya dengan dan tergantungannya kepada kemampuan-kemampuan pemerintah sangat luas, mengenai hampir segala aspeknya, dan sangat mendalam. Maka tidak akan mungkin bagi pemrasaran untuk membahas masalah ini secara lengkap dan mendetail. Lebih baik disini dipilih beberapa segi, darimana akan kentara betul mutlak perlunya administrasi pemerintahan yang superior atau kompeten untuk menjamin suksesnya pembangunan itu.
Disini kita tidak akan menilai dimana baiknya dan dimana salahnya konsep pembangunan nasional kita itu, karena Seminar kita bukanlah mengenai economi development, apalagi konsep tersebut sudah menjadi public policy, dan malahan sudah dilaksanakan hampir tiga tahun.

Hanya untuk menonjolkan peranan pemerintah (negara) dalam pembangunan tersebut atau untuk menjelaskan hubungan antara public — policy — maker dan administrasi pemerintah disatu pihak dan kekuatan-kekuatan yang mewujudkan produksi (production forces) dilain pihak, baik kita bertamasya kemasa silam ketika hubungan tersebut sangat simpel dan peranan negara dalam pembangunan minimal sekali.

Sejarah (recorderhistory) dari Negara-negara Barat yang sekarang ini ekonominya, terutama industrinya, sudah sangat maju sekali menceritakan bahwa ekstensifikasi, intensifikasi dan mekanisasi pertanian; pembukaan tambang-tambang dan pengolahan logam-logam yang dihasilkannya, pembangunan paberik-aberik dari yang kecil-kecil sampai yang terbesar; pembangunan industri dasar dan berat; manufacturing segala macam barang; modernisasi transportasi dan komunikasi didarat, menyeberangi samudra, mengarungi angkasa dan menembus aether; penyelenggaraan perdagangan dalam negeri, import, export, retail, wholesale; banking, assuransi; pendeknya segala-galanya yang menghasilkan segala barang dan jasa; segala sesuatu yang memerlukan investasi dan menjadikan keuntungan disamping selalu mengandung resiko; kesemuanya itu adalah inisiatip dan usaha para pengusaha. Mereka mau berusaha karena bilamana berhasil merekalah yang akan mengecap kemampuan, yaitu terutama untuk mengetahui kesempatan-kesempatan untuk berusaha (untuk melakukan investasi), untuk mendapatkan, mengumpulkan dan memobilisasikan modal dan resources lain; dan untuk menyelenggarakan, mengelolakan dan mengembangkan usaha mereka. Dalam seluruh masa menyiapkan dan menyusun proyek-proyek usaha mereka tersebut; dalam masa mereka mencari, menghimpun dan mengerahkan modal, sumber-sumber dan fasilitas lain; dalam masa mereka membangun dan kemudian selama mereka menjalankan business-nya. Campur tangan negara (pemerintah) dengan mereka sedikit sekali bolehlah dibilang hanya terbatas kepada pemungutan pajak, memelihara ketertiban diantara para usahawan dan antara mereka dengan konsumen, menjamin hak milik dan hak serta kebebasan berusaha; menyediakan peradilan dan satu dua urusan lagi. Demikianlah dinegara-negara Barat yang menganut paham liberal (Disini saya tidak membicarakan kritik dan teori Marx dan kaun sosialis dan komunis lainnya yang mengatakan bahwa sebenarnya pemerintah itu sangat aktip dan terlihat dalam sistim ekonomi Kapitalis/liberal itu). Nah dengan sama sekali tidak mengatakan bahwa sistim liberal demikian itu cara yang paling effisien bagi bangsa-bangsa Barat dahulu itu, dan sama sekali tidak berhayal bahwa cara demikian dapat dipraktekkan dimana saja didunia dibagian kedua dari abad ke XX ini, kenyataannya tampak pemrasaran dan oleh Saudara-saudara dan oleh siapa saja yang pandai melihat dan mengerti bahwa negara-negara Barat tersebut.
Sejak lahir abad ke XVIII sampai permulaan abad ke XX telah berhasil menggali, mengolah dan memanfaatkan segala kekayaan alam dengan mempergunakan kebebasan untuk menggunakan segala kemampuan manusia terutama kemampuan para usahawan (entrepreneur), Negara-negara Barat telah berhasil merevolusikan cara bekerja, merevolusikan teknologi, merevolusikan management, dan terus merevolusikan industri sehingga ekonomi nasional mereka masing-masing dapat dilancarkan keatas sampai mencapai tingkat ketinggian yang dewasa ini 30 — 40 kali lipat dari tingkat ekonomi dikebanyakan negara-negara yang berkembang. Padahal pada akhir abad ke XVIII perbandingan antara kita disini dengan di negara-negara Eropah itu hanya 1 : 3.
Apakah mereka akan mencapai hasil yang lebih besar lagi : apabila mereka tidak memakai sistim liberal, melainkan mempersilahkan Pemerintah-pemerintah mereka

untuk mengatur, menyediakan dan mengontrol segala-galanya, untuk memikirkan dan mencari-cari yang bukan-bukan demikian penulis serahkan saja kepada ahli-ahli yang tak mempunyai pekerjaan lain. Bagi penulis yang terang ialah achievements yang nyata dari bangsa-bangsa tersebut. Dan yang pokok dari kesemuanya itu bahwa para usahawan dinegara-negara Barat tersebut yang pada umumnya itu kaum swasta — telah melaksanakan tugas mereka; yaitu berproduksi. Mereka menghasilkan segala macam barang dan jasa yang dibutuhkan oleh rakyat yang menginginkan tingkat hidup yang lebih tinggi. Dan untuk produksi itu para usahawan (entrepreneur) tersebut mereka mampu menyediakan segala syaratnya (modal, resources dll.), sesudah mereka mampu mengetahui macam2 kesempatan usaha (investment opportunities); kemudian mampu menyiapkan dan membangun dan membantu usaha2 mereka dan selanjutnya mengelolakan dan mengembangkan business mereka. Maka terjadilah pertumbuhan ekonomi atau pembangunan ekonomi dinegara-negara mereka. Bukankah "economic growth" (pertumbuhan ekonomi) itu maknanya tidak lain dari pada terlaksananya kenaikan dalam volume atau nilai daripada jumlah seluruh produksi dalam satu negara dari satu masa kemasa kemudian.
Jelaslah bahwa pertumbuhan ekonomi itu terdapatnya, atau terjadinya (hanyalah) diladang-ladang dan disawah-sawah, ditambang-tambang, dipabrik-pabrik, digalangan-galangan dan seterusnya, pendeknya ditempat-tempat produksi, dalam economic production units; yaitu oleh para usahawan dengan bantuan para pekerja seluruhnya, dan dimungkinkan oleh kemampuan membentuk modal oleh (sebagian dari) rakyat.

Mengapa pemrasaran membicarakan hal yang sudah usang ini demikian panjang lebar ? Tidak lain oleh karena sekarang ini diseluruh dunia, terutama dinegara-negara yang baru berkembang, khususnya dinegara kita dewasa ini, campur tangan Pemerintah dan pihak lain (diluar invester dan produsen yang sebenarnya) banyak sekali, dan sangat mendalam. Untuk jelasnya lekas-lekas dikatakan disini bahwa pemrasaranpun berpendirian bahwa dizaman sekarang ini khususnya di Indonesia fungsi Pemerintah dalam pembangunan ekonomi sangat penting, malahan sangat menentukan, dan involvement Pemerintah dalam proses ekonomi harus banyak. Hanya pemrasaran kadang-kadang mensinyalir adanya kekacauan (confusion) dalam pemikiran banyak orang mengenai peranan Pemerintah dalam kegiatan-kegiatan pembangunan-pembangunan tersebut. dan mengenai fungsi dan posisi para usahawan, dan mengenai hubungan antara Pemerintah dan dunia usaha.
Disini pemrasaran ingin menandaskan bahwa dizaman sekarangpun, dalam Republik yang kita cintai inipun, pertumbuhan ekonomi itu terjadinya atau harus kita usahakan terjadi tetap dipusat-pusat produksi, yaitu disawah, diladang, dan diperkebunan-perkebunan, ditambang-tambang, dipaberik-paberik, dikilang-kilang, digalangan-galangan, dipenyulingan-penyulingan minyak, disegala tempat kerja lainnya dimana manusia melakukan pekerjaan produktif, juga dikantor-kantor dagang, dibank-bank, perusahaan assuransi dan services lainnya.

Harus ditegaskan disini bahwa tidak ada produksi dilaksanakan, jadi tidak ada pertumbuhan ekonomi terjadi diinstansi raja-raja, diruang sidang parlemen-parlemen, diruang kerja Menteri dan Pejabat-pejabat Pemerintahan lainnya, dimarkas-markas besar Angkatan Bersenjata, diruang-ruang kuliah Universitas-universitas, malahan dikantor Badan-badan Perancang Pembangunan Ekonomi sekalipun. Jangan salah paham. Fungsi dan peranan Pemerintah, Parlemen, ABRI, Universitas dllnya dan apalagi Badan Perancang Pembangunan Nasional penting sekali.

Tanpa perencanaan yang tepat, tanpa Pemerintah yang kompeten, kuat, stabil dan tidak-korrup, dan tertib Hankam oleh ABRI, tanpa diciptakan dan dipeliharanya macam-macam sarana oleh Pemerintah, tanpa stabilitas ekonomi dan sistim moneter yang sehat yang seratus persen menjadi tanggung jawab Pemerintah; tanpa kesemuanya itu kegiatan-kegiatan ekonomi dinegeri kita tidak akan lancar dan pembangunan Nasional yang sebenarnya akan tetap merupakan idam-idaman belaka.

Akan tetapi betapa seriusnya dan betapa pintar dan giatnya pun economic planners kita, tanpa investors dan tanpa entrepreneurs yang menanamkan modalnya dan menyelenggarakan business-business mereka, produk nasional kita tidak akan bertambah. Atau para industriawan dan Managers mereka tidak dapat bekerja menurut semestinya disebabkan public policies yang salah, karena campur tangan Pemerintah yang ngaco dan karena pejabat Pemerintah atau biokrat-birokrat, tak mengerti bahwa tugas mereka itu memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka segala rencana produksi akan gagal.
Alhasil, yang diperlukan untuk berhasilnya produksi dan suksesnya pembangunan adalah pemahaman yang tepat akan fungsi dan peranan Pemerintah dan akan fungsi dan posisi investor-investor dan para usahawan serta pemahaman akan kebutuhan-kebutuhan proses ekonomi dan operasi-operasi business.
Dan kemudian kemampuan untuk menetapkan pola yang tepat mengenai hubungan dan kerjasama antara Pemerintah dan dunia usaha. Yaitu pola serta kode-kode pelaksanaannya (operational codes) yang akan menjamin hasil-hasil ekonomi (produksi) yang sebesar-besarnya secara paling effisien.

Sebelum bab pendahuluan ini ditutup, pemrasaran ingin membuang kesan yang mungkin didapat oleh sementara pembaca, seakan-akan administrasi Negara itu pentingnya untuk soal-soal ekonomi saja. atau malahan tugas utama Pemerintah itu hanyalah memenuhi keinginan-keinginan pemilik modal (termasuk asing) dan kaum pengusaha (termasuk asing) saja. Lapangan tanggung jawab atau scope Pemerintah dimana saja dizaman modern ini termasuk di Indonesia — sangat luas dan melampaui bidang ekonomi. Pada prasaran ini dilampirkan suatu daftar dari macam-macam bidang yang termasuk ruang lingkup Pemerintahan modern. Kerangka tersebut pada pokoknya berlaku untuk Negara kita.
Namun harus kita menyadari bahwa justru Pemerintah kita sekarang ini, sejak tahun 1967, yaitu sejak zaman rehabilitasi ekonomi, sampai keperiode Repelita Pertama sekarang ini, dan menurut pernyataan-pernyataan pimpinan Pemerintah untuk banyak lagi tahun-tahun yang mendatang (akselerasi modernisasi dan pembangunan 25 tahun) bangsa Indonesia memang diajak dan akan dikerahkan untuk memusatkan perhatian dan kegiatan-kegiatannya kearah peningkatan produk dan penghasilan nasional, secara aggregat dan percapita.
Pendeknya pembangunan ekonomi untuk dasa warsa - dasa warsa yang akan datang ini akan tetap menjadi pre-okupasi, mungkin juga menjadi obsesi suci dari bangsa dan pemimpin-pemimpin kita. Dan dalam rangka pertumbuhan ekonomi ini fungsi dan peranan investor dan usahawan memangmerupakan bagian pokok dari konspesi pembangunan ekonomi. Sehingga public policy tentang pembangunan tidak lain dari pada public policy yang ditujukan kepada suksesnya segala kegiatan ekonomi, ergo kepada suksesnya business. Dengan catatan : bukan business sembarang business tetapi "business designed and geared toward planned economic growth".

Lapangan Tanggungjawab Pemerintah diluar Bidang Ekonomi.

Sebagaimana ditujukan dalam lapiran, kewajiban-kewajiban Pemerintah diluar bidang ekonomi banyak segala macamnya dan penting sekali arti. Banyak diantaranya yang hanya mungkin digarap atau dikerjakan oleh Pemerintah. Kelalaian aparat Pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. Akan menjadikan bangsa kita terbelakang juga dibidang-bidang selainnya bidang ekonomi. Karena itu peningkatan kemampuan Pemerintah harus ditujukan kepada peningkatan pengurusan (management) dari pelbagai kepentingan rakyat tersebut. Disamping itu kita semuanya tahu bahwa suksesnya pembangunan ekonomi itu juga tergantung kepada kemajuan-kemajuan dan perobahan-perobahan yang dicapai/dilaksanakan dibidang-bidang kebudayaan, sosial, politik, mental-psychologis, spirituil, dl'.
Tepat sekali sinyalemen para ahli bahwa dinegara-negara seperti Indonesia pembangunan ekonomi harus dipahami dan diusahakan dalam rangka modernisasi disegala bidang.
Selain dari pada itu pemrasaran juga mohon perhatian Saudara-saudara terhadap persoalan-persoalan diluar bidang ekonomi/business, tetapi juga muncul sebagai by product dari kegiatan kegiatan ekonomi, apakah hal itu benar2 tidak dapat dihindarkan akan sebetulnya dapat dicegah asal saja kita bekerja dengan pemikiran perencanaan dan persiapan-persiapan yang lebih lengkap. Yang dimaksud disini diantara lain urbanisasi, pengrusakan atas sistim keluarga menurut tradisi, ketegangan-ketegangan sosial, kemerosotan-kemerosotan ahlaq terutama karena dibiarkan timbul dan mekarnya "business" yang khusus mengeksploitir instict-instinct rendah dari pada manusia, sogok suap dan korupsi, dan sebagainya. Kesemuanya ini memerlukan penanggulangan oleh Pemerintah. Pemerintah yang lalai dalam hal ini bukan saja meremehkan aspirasi rakyat, malahan membahayakan tertib sosial, tertib hukum, tertib politik dan tertib Hankam "in the long run".
Akhirnya baik diterangkan bahwa gambaran-gambaran dan pendapat-pendapat yang dimajukan dalam karangan ini adalah diperoleh atau hasil dari observasi oleh penulis dipelbagai tempat dan isntansi dan hasil dari interview-interview dan diskusi-diskusi dengan ratusan pejabat Pemerintah dan ratusan pengusaha dan managers dan segala macam perusahaan dalam seminar-seminar konperensi-konperensi dll. selama lima tahun yang baru silam ini, walaupun harus ditegaskan bahwa penangkapan-penangkapan tanggapan-tanggapan dan pendapat penulis selalu serupa dengan visi dan opini dari pada bapak-bapak dan Saudara-saudara tersebut.

Falsafah Negara dan Konsep Pemerintahan Pancasila

Bangsa Indonesia sekarang menolak estatisme dan sejak dahulu memang tidak dapat menerima liberalisme atau doktrin laisses faire. Maka kita sekeras-kerasnya akan menentang setiap pelaksanaan ajaran-ajaran Marx, Lenin, Mao Tsetung dan semacam itu dibidang pemerintahan, ekonomi dan dibidang apapun. Falsafah Pancasila berakar dalam nilai-nilai khas Indonesia dan sesuai dengan sifat-sifat dan kebutuhan-kebutuhan bangsa Indonesia. Maka bangsa Indonesia memandang akan Negara dan Pemerintahan tidak sekedar sebagai penjaga keamanan dan penjamin ketertiban, tetapi juga tidak sebagai suatu yang harus menggagahi rakyat dan menjadi substitut dari segala inisiatif dan kegiatan penduduk. Negara selain dari tempat berlindung juga harus menjadi tempat mencari, memperoleh dan menikmati kebahagiaan lahir-bathin. Maka Pemerintahan yang diinginkan ialah Pemerintahan yang mengembangkan kesempatan-kesempatan.

menciptakan kondisi-kondisi yang menguntungkan rakyat (favourable), yang menyediakan macam-macam sarana fisik, sosial, ekonomi dan administratip. Pemerintahan yang mengembangkan dan membina ilmu pengetahuan teknologi, nilai-nilai positif, sikap-sikap konstruktif, dan macam-macam kecakapan, dan yang membrantas segala macam kekuatan, pengaruh dan ajaran yang bertentangan dengan Pancasila. Alhasil Pemerintahan yang diinginkan scope-nya luas dan campurtangannya dalam masyarakat banyak, tetapi tidak menggantikan inisiatip dan kegiatan rakyat, melainkan sebaliknya mengembangkan kemampuan rakyat, membantu dan membimbing rakyat.

Public Policy

Demikianlah berdasarkan falsafah diatas Negara (Pemerintah) kita menerima tanggung jawab yang besar dan luas disegala bidang kepentingan rakyat, termasuk tanggung jawab atas lancar dan teraturnya pembangunan ekonomi dan untuk itu menciptakan atau membantu menciptakan segala kondisi dan sarananya. Maka khususnya sejak tahun 1967 Pemerintah sekarang secara berangsur-angsur telah menyetujui sejumlah public policy yang ditujukan kepada direalisasikannya cita-cita bangsa Indonesia sejak dimulainya Orde Baru. Dibidang ekonomi telah ditetapkan beberapa Undang-undang, Keputusan-keputusan Presiden dan Peraturan-peraturan Pemerintah yang — dengan berpegang pada Ketetapan-ketetapan MPRS tertentu akan mengusahakan stabilisasi dan pembangunan.

Mengenai public policy atau macam-macam peraturan perundangan ini ada beberapa hal yang khusus ingin penulis kemukakan disini.

Pertama, pembuatan policies dibidang ekonomi dizaman sekarang ini adalah suatu pekerjaan yang amat berat dan sulit, karena persoalannya terlalu besar complex, ruwet dan pekak. Banyak keahlian dibutuhkan, banyak informasi (data-data dan sebagainya) diperlukan, dan banyak kekuatan-kekuatan dan faktor-faktor lain, didalam dan malahan diluar negeri, harus dikenal, diukur dan diperhitungkan. Sehingga pembuatan undang-undang dan pelbagai peraturan ini memerlukan banyak persiapan dan pembiasaan, sehingga memerlukan waktu yang lama. Padahal peraturan-peraturan perundangan tersebut yang isinya itu justru merupakan rencana-rencana yang sangat dibutuhkan untuk menanggulangi kesulitan-kesulitan ekonomi yang gawat dan untuk mewujutkan kondisi-kondisi dan sarana sarana pembangunan, justru — sering-sering — harus diadakan dengan cepat. Ini berarti bahwa Negara amat memerlukan aparat yang superior.

Kedua, peraturan-peraturan yang berupa economic plans itu, yang selalu dibuat berdasarkan premises, asumsi-asumsi atau forecasts tertentu, untuk dapat dilaksanakan dengan sukses memerlukan kemampuan untuk memeriksa dan menginterpretasi kondisi-kondisi dan situasi-situasi yang sebenarnya terdapat nanti selama masa peraturan-peraturan tersebut dilaksanakan; dan memerlukan kemampuan untuk menyesuaikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang diperintahkan oleh peraturan-peraturan tersebut dengan keadaan yang sebenarnya, yang kungkin banyak berbeda dengan forecast dahulu. Malahan yang memerlukan penyesuaian tersebut kadang-kadang juga sebagian dari rencana-rencananya sendiri seperti prosedur-prosedur, schedules, budgets, alokasi-alokasi, organisasi dan sebagainya. Inipun mengakibatkan dibutuhkannya aparat atau pejabat-pejabat yang memiliki keahlian-keahlian tertentu serta pengalaman.

Ketiga, peraturan-peraturan dibidang ekonomi itu — terutama yang mengenai investasi dan bentuk-bentuk finansing lainnya — dibuat dengan memperhitungkan kerjasama dengan pihak yang samasekali tidak dikuasai oleh Pemerintah kita (investors dan bank-bank ; terutama yang diluar negeri). Jadi waktu membuat peraturan-peraturan tersebut harus dipertimbangkan persoalan-persoalan dan kesukaran-kesukaran yang nanti mengimplementasikan peraturan-peraturan tersebut akan dijumpai dikala kita berhubungan atau berurusan dengan pihak-pihak yang independent itu. Bagaimana membuat mereka mengerti dan bagaimana merangsang mereka untuk menjadi partners dalam membangun negeri ini.

Keempat, ada suatu masalah dibidang yang sedikit lebih luas yang penulis ingin juga singgung sedikit disini. Ialah soal "pembuatan Undang-undang" atau "Kekuasaan Legislatif" dalam Negara. Sudah puluhan tahun lamanya semua negara didunia ini mengalami kesulitan dalam soal pembuatan oleh atau dengan dewan-dewan perwakilan rakyat (parlemen-parlemen) itu. Yaitu ternyata bahwa parlemen-parlemen tersebut effektivitas dan effisiensinya menurun dalam menghasilkan peraturan-peraturan perundangan itu. Sebabnya, pertama, tidak lain karena kebanyakan parlemen-parlemen itu anggotanya terlalu banyak sehingga menjadi lamban, ditambah lagi pertentangan-pertentangan ideologi dan politik diantara fraksi yang jumlahnya kadang-kadang besar itu selalu menghambat kelancaran perundingan. Kedua, dan ini lebih serius, masalah-masalah yang dizaman sekarang ini menjadi isi dari banyak undang-undang itu, terutama undang-undang yang menyangkut ekonomi, finance, business dan teknologi, memerlukan persiapan yang sangat berat, luas, dalam dan teliti oleh banyak dan dengan mempergunakan macam-macam equipment, Terang anggota-anggota parlemen yang terhormat tak mungkin memiliki aparatur, perlengkapan, fasilitas dan informasi-informasi demikian. Yang demikian itu hanya dimiliki oleh Pemerintah. Inilah sebabnya maka sudah lama inisiatip, (rancangan) undang-undang itu datangnya selalu dari Pemerintah dan ini khususnya di Indonesia — Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya menyetujui rencana-rencana undang-undang itu tanpa banyak mengadakan amandemen. Ini berarti bahwa seluruh tanggung jawab dan beban mengenai banyak peraturan perundangan itu seluruhnya dan sepenuhnya jatuh dipundak Pemerintah. Dan dengan demikian aparatur Pemerintah — terutama dinegara-negara seperti Indonesia — yang menyelenggarakan pekerjaan menyiapkan dan merencanakan macam-macam peraturan tersebut. Artinya para pejabat di Departemen-Departemen, Direktorat-Direktorat Jenderal, di Direktorat, dibagian-bagian dan seterusnya. Itulah yang harus mampu melakukan pekerjaan merencanakan public policy berdasarkan instruksi-instruksi dari Pemerintah. Bukan mustahil bahwa suatu kesalahan dibuat di Staf ini tidak diketahui oleh Pemerintah dan kemudian lolos pula di Parlemen.

Public Administration.

Administrasi Pemerintahan adalah pelaksanaan public policy oleh aparatur Pemerintah. Soalnya menjadi tidak begitu simpel kalau kita dinegeri kita kadang-kadang terpaksa harus mengakui tidak tahu hukum apa atau Undang-undang mana yang benar-benar berlaku mengenai suatu perkara. Ditambah pula adanya satu dua Undang-undang penting atau pasal-pasal tertentu dari suatu Undang-undang yang diragukan apakah masih berlaku. Sehingga mungkin ada pejabat-pejabat Pemerintah di Departemen atau di Daerah yang bingung karena itu. Asumsi penulis ialah pejabat-pejabat tersebut. Semuanya sebagai pelaksana dari Undang-

undang dan Peraturan-peraturan lain tahu akan adanya macam-macam Undang-undang dan Peraturan-peraturan tersebut dan paham akan isinya.

Yang harus menjadi perhatian pula — dan mesti diberantas — ialah kecenderungan yang terdapat dalam suatu negara muda bekas jajahan dimana petugas-petugasnya masih kurang akan pengetahuan dan pengalaman dan khusus pada bangsa-bangsa timur, bahwa ada alat-alat negara yang suka bertindak melampaui tugasnya. Artinya ingin mengurus perkara-perkara yang tidak ada pengaturannya, yang tidak masuk public policy. Akibatnya rakyat mengalami macam-macam gangguan, malahan mungkin ketanan.

Soal ini menjadi rumit karena, terutama dibidang ekonomi atau pembangunan, dan khusus lagi dalam hubungan dengan dunia usaha, justru diperlukan sikap dan tindakan-tindakan yang otonom pada pejabat-pejabat tertentu. Sebab tak mungkin, dan malahan tidak baik, bilamana segala sesuatunya itu diatur secara pasti dan kaku (rigid) dalam peraturan perundangan.

Kelancaran, malahan sukses dalam pelaksanaan kebijaksanaan Pemerintah banyak tergantung pada kemampuan-kemampuan, kecakapan-kecakapan dan sifat-sifat (abilities dan qualities) tertentu yang harus dimiliki oleh pejabat-pejabat tertentu. Sering-sering ia harus berpikir sendiri, menilai, sendiri, mengambil keputusan sendiri dan bertindak. Bahayanya ialah bahwa jika pejabat tersebut disamping kurang cakap atau walaupun cakap, justru tidak dimiliki kemampuan memahami dan menghayati "Falsafah", atau "rahasia" atau "tujuan-tujuan besar" dari suatu peraturan.

Kemampuan-kemampuan istimewa yang diperlukan oleh para pejabat juga terdapat dalam administrasi kerja sama dengan orang-orang asing yaitu para penasehat, expert, consultant, team-team dan sebagainya. Kekurangan dibidang ini banyak sekali yaitu kurang pengaturan, kekurangan akan pedoman dan akan training.

Public Service.

Dikalangan lama sudah menjadi pemeo bahwa Pemerintah atau pejabat-pejabat Pemerintah itu tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat, bahwa para pejabat itu adalah "abdi-abdi rakyat" (public service).

Sayangnya hanya bahwa dalam prakteknya masih banyak terdengar keluhan dalam masyarakat mengenai ketidak mampuan sementara instansi dan pejabat untuk memberikan pelayanan yang serius, kompetent dan konsekwen.

Sebenarnya kekurangan kemampuan ini tak mengherankan, Karena soal public service ini, baik prakteknya maupun semangat (spirit) asing bagi aparatur Pemerintahan di Indonesia. Baik asal usul Pemerintah .

Sebenarnya kekurangan kemampuan ini tak mengherankan. Karena soal public service ini, baik prakteknya maupun semangat (spirit) asing bagi aparatur Pemerintahan di Indonesia. Baik asal usul Pemerintahan dinegeri ini yang feodal, maupun pengalaman kolonial dan kemudian etatisme dan bapakisme (paternalisme) sejak zaman Orla dan ditambah dengan kesulitan-kesulitan ekonomi yang

terus menerus diderita oleh pejabat-pejabat kita tak dapat lain dari pada menyebabkan banyak beliau-beliau ini hingga sekarang tetap menunjukkan dan memusatkan perhatiannya kepada diri sendiri. Yang harus diingat pula ialah bahwa publik service itu dianggap sebagai suatu perkara yang akan terwujut dan terlaksana sendiri, Sebagaimana halnya dengan segala sesuatu jang kita ingini, kesemuanya itu harus secara teratur direncanakan, diciptakan, diberi bentuk serta syarat-syarat tertentu, digerakkan, diarahkan dan dikendalikan. Tidak cukup dengan hanya menyatakan keinginan kita saja akan public service itu dan satu-satunya usaha hanya mengidoktrinasi para pejabat.

Jika ingin hasil kita (Pemerintah) harus mengeluarkan policies, procedur-procedur, instruksi-instruksi serta bentukan-bentukan organisasinya yang akan me wujutkan public service itu. Lalu tentu dilengkapi dengan edukasi dan training bagi para petugas. Dan akhirnya penilaian serta koreksi.

Kebutuhan-kebuthuan masyarakat.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat atau public service bukanlah oleh karena Pemerintah atau para pejabat ingin berbuat baik saja kepada rakyat. Public service harus diberikan dalam rangka memungkinkan macam-macam golongan atau perorangan dalam masyarakat untuk menyelenggarakan keinginan-keinginannya, merealisasikan keperluan-keperluannya, dan dipenuhi aspirasi-aspirasinya selama keinginan-keinginan, keperluan-keperluan, kepentingan-kepentingan dan aspirasi-aspirasi

keinginannya, merealisasikan keperluan-keperluannya, diurus kepentingannya, dan dipenuhi aspirasi-aspirasinya selama keinginan-keinginan, keperluan-keperluan, kepentingan-kepentingan dan aspirasi-aspirasi tersebut. Sah (valied), atau malahan telah menjadi public policy.

Disinilah kita jumpai masalah besar, apakah keinginan-keinginan, keperluan-keperluan, kepentingan-kepentingan dan aspirasi-aspirasi yang sah itu, terutama yang tidak secara tegas menjadi rencana Pemerintah (disebut dalam public policy) tetapi tidak dinyatakan terlarang oleh Undang-undang dan tidak anathema kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar.

Perkara inilah yang memerlukan adanya pengertian yang luas dan dalam serta kebijaksanaan pada para pemimpin dan pejabat Pemerintah.

Mereka harus tahu betul apa yang terjadi, terdapat, hidup dan bergelora dikalangan rakyat. Pedoman untuk mengetahui semua ini ada, yaitu ekonomi rakyat, kondisi-kondisi sosial mereka, kebudayaan dan agama, dan seterusnya.

Penulis ingin memusatkan pembahasan pada pemberian pelayanan pada u-umumnya, dan kepada para investor dan usahawan besar yang berusaha berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1967 dan Undang-undang No. 6 tahun 1968.

Penulis dahulukan penanaman modal asing. Tidak usah diterangkan lagi disini bahwa modal asing (asing overseas) dan usahawan-usahawan asing dibolehkan malahan diundang untuk beroperasi di Indonesia karena kehadiran dan kegiatan mereka untuk masa sekarang dan sekian puluh tahun yang akan datang ini, dan menurut ketentuan-ketentuan tertentu, sesuai dan sejalan dengan kepentingan Nasional kita, yaitu dibutuhkan secara mutlak untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan penghasilan nasional. Maka datangnya investor dari luar negeri itu

dan datang serta beroperasinya usahawan-usahawan asing itu secara sukses adalah suatu keharusan, demi suksesnya kebijaksanaan Pemerintah sendiri tentang pembangunan ekonomi itu. Hal ini jelas menjadi isi dari Undang-undang No. 1 tahun 1967 serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Yang tidak diperinci dalam Undang-undang dan peraturan-peraturan lain itu bagaimana persis instansi-instansi dan pejabat Pemerintah harus bersikap dan bertindak dan harus berhubungan dan bergaul dengan para investors, pengusaha dan manager asing itu. Pada hal kunci untuk business sukses bagi pihak asing dan sukses bagi Pemerintah letaknya justru dalam phase pelaksanaan Undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut. Bila Undang-undang penanaman Modal Asing itu tidak baik (tidak menarik bagi pemilik modal diluar negeri), itu perkara gampang. Artinya mereka tidak akan datang habis perkara. Bila undang-undang tersebut bagus, mereka akan datang. Tetapi bila mereka melihat rekan-rekan mereka yang terdahulu dari mereka bergiat disini ternyata mengalami kesulitan-kesulitan yang menurut penilaian mereka untolerable, mereka yang baru pasti tidak akan datang yanglama akan pulang atau mengalami kerugian. Pre-investment analysis tidak hanya mengenai Undang-undang dan statements oleh pemimpin-pemimpin Pemerintah saja, melainkan merupakan penelitian yang mendetail, mencakup sikap, kemampuan dan praktek-praktek oleh pejabat-pejabat dipelbagai Departemen dan isntansi. Dan feasibility study akan meliputi perhitungan tentang biaya-biaya dan ongkos yang mungkin akan ditimbulkan oleh inefficiencies pada aparatur Pemerintahan dan akibatnya pada kondisi-kondisi dibidang infrastructure, transport, tenaga kerja, listrik dan tenaga lain, dan seterusnya.

Pertanyaannya tentu lantas, bagaimana instansi dan pejabat-pejabat Pemerintah harus bersikap dan bertindak dan harus bergaul dengan para investors dan pengusaha itu ? Jawabnya tentu : itu soal pengaturan dan soal mendidik/melatih para pejabat. Memang benar, akan tetapi sikap terhadap diatur pokok-pokok dan garis-garis besarnya saja. Lebih dari itu tidak karena bidangnya terlalu luas, persoalnnya terlalu banyak dan sering-sering musykil dan lebih lagi situasinya sering beraneka warna (gevarieerd) dan problemanya biasanya memerlukan pemilihan dari sejumlah alternatif-alternatif. Ini berarti bahwa para pejabat dibidang ini tidak cukup dengan diberi peraturan-peraturan dan instruksi-instruksi saja. Mereka juga harus di-train (dilatih) sampai memperoleh macam-macam skill tertentu. Ini sangat penting. Tetapi lebih banyak lagi yang dibutuhkan oleh pejabat-pejabat tertentu, Mereka harus diberi dan memiliki ilmu pengetahuan dan pengertian sedemikian luas dan banyak dan harus memiliki autlook, atitude dan psychologikal disposition sedemikian ruap sehingga mereka dapat memahami kepentingan-kepentingan dan keinginan-keinginan yang syah daripada investors dan business man tersebut dan mampu pula membentuk judgment yang tepat sehingga dapat secara tepat menentukan sampai dimana keinginan-keinginan dan kepentingan-kepentingan mereka itu harus dipenuhi/dilayani sedangkan yang sedemikian itu cocok dengan kepentingan Nasional dan policy Pemerintah. Ini berarti bahwa pejabat-pejabat tersebut harus sekali-gus memiliki qualities sebagai investor business men, administrator Pemerintah dan patriot !

Mengenai keharusan Pemerintah dan pejabat-pejabatnya memberikan pelayanan yang memuaskan kepada investors dan businessmen tersebut. Orang boleh bertanya apa justifikasinya atau darimana mereka (investors — businessmen) memperoleh "Hak kutip"nya itu. Soaknya ialah bahwa mereka sebenarnya tidak secara mutlak memerlukan service dan asistensi dari Pemerintah itu : sejarah negara-negara Barat dizaman liberalisme membuktikan hal ini. Tetapi dimana

dan bilamana interpensi Pemerintah yang intensip dan meluas itu telah menjadi polivy dan ptaktek maka interpensi itu harus sesuai dengan atau sekurang-kurangnya tidak melumpuhkan atau terlalu mengganggu kepentingan dan operations business. Jadi pilihannya hanyalah antara "good government" dan "no government at all". "Bad government" dalam arti kata buruk untuk business tidak dapat dibenarkan. Dan bagi kita yang menginginkan pertumbuhan ekonomi secara cepat dan menolak liberalisme, satu-satunya alternatip tentulah "good government" artinya administrasi serta pejabat-pejabatnya yang akan merangsang investors dan mensukseskan investasi mereka. Dalam rangka ketentuan tertentu dan untuk mata tertentu.

Yang menjadi masalah praktis ialah kita, artinya terutama pejabat-pejabat Pemerintah, harus mengetahui scope government intervention itu, memahami persoalan-persoalan khususnya, keperluan-keperluan)needs)nya, menguasai proses-proses, dan alat-alat yang dipakai serta tindakan-tindakan yang diperlukan dan sadar akan konsekwensi-konsekwensi, inplikasi-inplikasi dan kontex-nya. Dan bilamana kita perhatikan hasil pemikiran para ahli dan pengalaman dibanyak ne-gara gara, termasuk dinegara-negara yang baru berkembang, kita akan takjub atau mungkin terkejut melihat sebanyak, seluas, se-intens dan semusykil hubungan-hubungan atau keharusan kerja sama antara dunia business dan Pemerintah. Pendeknya kemampuan Pemerintah dan para pejabatnya terus menerus diuji selama mara pra-investasi, selama menyusun feasibility report, dalam masa pengembangan proyek, sewaktu menyiapkan pendiriannya, pada periode construction, semasa trialrun, dikala business sudah in operation dan selanjutnya. Djangan lupa investor dan businessmen asing yang akan datang kenegeri ini hanyalah mereka yang sudah berpengalaman beroperasi dinegeri mereka sendiri dan dinegeri-negeri asing bagi mereka. Mereka juga bukanlah pengusaha kecil ukuran mereka dan international experience mereka telah menjadikan mereka sophisticated dan memiliki banyak alternatip. Indonesia hanya satu dari banyak kesempatan. Kemampuan administrasi Pemerintah Indonesia dibandingkan dengan kemampuan-kemampuan negara-negara berkembang lain. Demikianlah problema dengan investors dan pengusaha asing. Persoalan penanaman modal dalam negeri (PMDN) menurut undang-undang No. 6/1968 pada pokoknya sama saja. Sukses investors dan usahawan-usahawan dari golongan ini berarti sukses Pemerintah.

Apalagi sesudah sekarang ternyata bahwa jumlah modal domestic itu cukup besar. Malahan ada kemungkinan investasi oleh pemilik-pemilik modal domestic ini kelak akan menyamai bahkan melampaui jumlah investasi asing overseas.

Tinggal kita memperhatikan kaum usahawan Indonesia — Nasional — pribumi sendiri. Mereka ini, masing-masingnya kecil saja modalnya tetapi besar sekali jumlah orangnya dan dimana datang akan menentukan pola ekonomi nasional kita, malahan akan menjadi faktor utama dalam kestabilan nasional, mereka ini memerlukan pikiran, publik policies, dan tindakan-tindakan tertentu. Secara usahawan mereka tentu mengikuti pola-pola dan proses-proses dan mempunyai kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan yang tidak terlalu berbeda dengan "rekan-rekan" mereka yang beroperasi menurut undang-undang No. 1/1967 dan No. 6/1968. Tetapi ukuran mereka, kekurangan-kekurangan mereka akan keahlian dan pengalaman, kondisi-kondisi mereka lainnya, persaingan yang dihadapi dari pihak asing yang lebih kuat dan dengan import, dan sebagainya telah menempatkan mereka dalam posisi yang terdesak dan sempit. Sedemikian rupa

sehingga, bilamana tidak ada public policies dan government action yang khusus membantu mereka, mereka akan ambruk semua dan yang baru tidak akan muncul dari mereka. Akhirnya bangsa kita hanya terdiri dari kuli-kuli belaka, paling banter manager-manager bawahan atau pengusaha-pengusaha dikampung-kampung. Dan Pemerintah sudah menyatakan bahwa bukan demikianlah yang diinginkan Pemerintah. Pemerintah ingin melihat entrepreneurs Indonesia muncul banyak-banyak, menempati kedudukan yang wajar dan terhormat disisi industriawan-industriawan asing yang beroperasi di Indonesia. Malahan tidakkah wajar jika Pemerintah Indonesia bercita-cita agar kelak dikemudian hari pengusaha-pengusaha Indonesialah yang menjadi "captains of industry" di negeri ini ?

Yang demikian ini hanya omong kosong saja bilamana tidak mulai sekarang Pemerintah menyusun dan melaksanakan program pengluasan dan peningkatan business nasional dan bantuan kepada usahawan nasional. Dan dari mulai sekarang dalam rangka kebijaksanaan Pemerintah yang sudah ada — sungguh sudah banyak yang oleh pejabat-pejabat Pemerintah dipusat dan didaerah dapat dilakukan untuk memajukan usaha nasional itu dan dalam bidang ini sebenarnya pekerjaan pejabat-pejabat kita lebih ringan karena tidak ada persoalan dichotomy kepentingan. Tadi diatas ditegaskan bahwamodal asing dan usahawan-usahawan asing diperlukan untuk waktu tertentu (walaupun mungkin lama). Kepentingan modal asing dan kepentingan nasional serasi dan sejalan untuk periode tertentu mungkin cukup panjang. Akan tetapi kepentingan pengusaha-pengusaha nasional akan serasi dan sejalan dengan kepentingan negara untuk selama-lamanya, althans selama negara tidak jatuh ketangan komunis, dan selama pengusaha-pengusaha melaksanakan tugasnya secara normal.

Sekian tentang keharusan Pemerintah memberi pelayanan dibidang business berhubung dengan pelaksanaan kebijaksanaan tentang pembangunan mengenai bidang diluar ekonomi, tak perlu kiranya diuraikan lebih lanjut.

Masalah Birokrasi kita

Yang penulis maksud dengan birokrasi disini ialah pejabat-pejabat kita di Departemen-Departemen di Pusat. pada instansi-instansi khusus dipusat dan mereka yang bertugas didaerah. Yang menjadi perhatian disini ialah pejabat-pejabat yang memegang pimpinan atau yang berkedudukan sebagai staf. Bagaimana caranya beliau-beliau melaksanakan tugasnya, bagaimana prestasinya dan apa-apa keahlian-keahlian dan kecakapan-kecakapan yang dimilikinya atau kurang dimilikinya. Bagaimana nasibnya dan apa hari depannya. Terlebih dahulu, darimana mereka ini datangnya ? apa background mereka. Sebagian dari mereka, sekarang tinggal sebagian amat kecil saja adalah peninggalan dari korps pegawai Pemerintah Hindia Belanda.

Lepas dari persoalan apakah mereka cakap atau tidak cakap, kenyataannya dizaman Belanda itu orang-orang Indonesia yang menduduki tempat-tempat Staf atau cakap lainnya jumlahnya sedikit sekali. Dan sekarang sesudah Republik berusia 26 tahun atau sesudah 22 tahun kekuasaan Belanda hilang juga didaerah-daerah "federal". jumlah itu menjadi tidak berarti. Ditambah lagi pula tentu dengan training mereka dahulu dan pengalaman mereka dalam Pemerintahan kolonial, tidak menjamin bahwa mereka dapat memainkan peranan penting dalam Republik sekarang ini, terkecuali mereka yang telah berhasil merubah dan menambah kemampuan-kemampuannya.

Kedua, pegawai-pegawai yang diterima dizaman revolusi dan permulaan tahun-tahun lima puluhan. Dari mereka banyak juga yang kemudian dapat menambah ilmu pengetahuan dan skillnya. Hanya sayang mereka diantara 1958 — 1961 terpaksa harus melaksanakan policies Pemerintah yang ngacau.dan bekerja dalam suasana tidak stabil dan tegang, ditambah dengan tekanan-tekanan ekonomi dan politik yang berat.

Anggota-anggota angkatan bersenjata yang dikaryawankan menyusul memperkuat birokrasi sejak permulaan-permulaan tahun-tahun enampuluhan. Dibanyak negara angkatan bersenjata memang merupakan suatu sumber tenaga yang terdidik dan berpengalaman dibidang administrasi/management. Dinegeri kita sajang angkatan bersenjata sendiri masih muda dan kebanyakan perwira-perwiranya (menengah dan tinggi) bukan tamatan akademi militer. Untungnya banya dari mereka kemudian mendapat kesempatan menambah dan meng-up-to-date-kan pengetahuan mereka diluar negeri.

Tapi kebanyakan dari mereka yang cakap-cakap ini tentu tetap didalam angkatan masing-masing dan yang memperkuat jawatan-jawatan sipil tidak cukup jumlahnya.

Tinggal lagi recruitment baru, yaitu selama tahun-tahun enampuluhan hingga sekarang dari lulusan Universitas-Universitas dan akademi didalam dan diluar negeri. Jika Perguruan Tinggi tempat mereka dahulu belajar baik, pegawai-pegawai baru ini tentu merupakan bahan yang diharapkan dan baik. Hanya kalau mereka ini baru diangkat beberapa tahun yang lalu saja, mereka ini tentu masih belum memiliki suatu perkara yang amat vital, yaitu pengalaman. Terutama bagi jabatan-jabatan pimpinan, pengalaman tidak kurang assentieelnya daripada ilmu. Dan untuk pengalaman tidak ada substitutsnya.

Demikianlah menjadi penting sekali perkara : pertama, bagaimana terus menerus menambah meningkatkan pengetahuan, pengertian, atitude dan skills mereka.

Kedua, bagaimana supaya dalam masa bekerja sekarang dan ditahun-tahun yang akan datang ini mereka dapat memperoleh dan menghimpun pengalaman sebanyak dan sebaik mungkin dan bagaimana Pemerintah dapat membimbing, mengarahkan dan mengendalikan mereka sedemikian rupa yaitu dengan system, prosedures dan organisasi yang tepat — sehingga mereka mencapai effisiensi yang maximal serta dengan demikian juga terus meningkatkan kemampuan mereka.

Dalam hubungan ini harus diketahui dan diamalkan bahwa peningkatan kemampuan itu harus terjadi disegala bidang, disemua tingkat dan terus menerus. Program administratie atau management development harus program pucuk pimpinan dan disokong serta dihayati betul oleh pucuk pimpinan. Malahan pejabat-pejabat dipuncaklah yang seharusnya mempelopori dalam usaha meningkatkan pengetahuan dan kecakapan. Tidak ada yang lebih berbahaya bagi administrasi negara dari pada adanya pejabat-pejabat tinggi yang berpendapat bahwa ia telah memiliki segala ilmu pengetahuan dan kecakapan untuk menjalankan tugasnya. Sebab lingkungan terus berobah, persoalan-persoalan berobah, tugas berobah. Dan kesemuanya ini memerlukan keahlian-keahlian dan skills baru.

LANGKAH–LANGKAH PERSIAPAN DAN PELAKSANAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN PEGAWAI NEGERI
– sebagai follow up S.K. Presiden No. 34 th. 1972 *)

1. Pendahuluan

Dengan Keputusan Presiden R.I. No. 5 tahun 1971 kepada Lembaga Administrasi Negara ditugaskan membantu Pemerintah dalam menyempurnakan dan memperbaiki administrasi dan aparatur Negara sehingga terwujud suatu aparatur Negara yang berdaya guna dan berhasil guna.

Untuk melaksanakan tugas penyempurnaan dan penertiban tersebut L.A.N. mempunyai dua bidang tugas yang saling berhubungan dan tidak terpisah satu dengan yang lain. Adapun kedua tugas pokok itu adalah :

a. merencanakan dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan penelitian dan konsultasi dengan tujuan untuk menyempurnakan organisasi dan management pemerintahan dalam pembangunan maupun untuk membantu isntansi-instansi pemerintah dalam memecahkan masalah-masalah organisasi dan management yang dihadapi segera;

b. merencanakan dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan Pegawai Negeri termasuk memberi petunjuk serta melakukan pengurusannya.

Keputusan Presiden R.I. No. 34 tahun 1972 lebih mempertegas tanggung jawab fungsionil L.A.N. terhadap pendidikan dan Latihan Pegawai Negeri dimana kepada Ketua L.A.N. dibebankan tugas dan tanggung jawab pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk Pegawai Negeri (Pasal 3).

Pembinaan pendidikan dan latihan Pegawai Negeri dapat diselenggarakan antara lain dengan "merencanakan berbagai jenis pendidikan dan latihan Pegawai Negeri yang dibutuhkan termasuk **perencanaan anggarannya**" (lihat Pasal I ayat I Keppres No. 34/1972).

*) Bahan Hearing Lembaga Administrasi Negara dengan Komisi II DPRRI 8 Desember '72.

2. **Pola Penyempurnaan Apatur Negara**

Dalam rangka mewujudkan aparatur negara yang effective dan effisien yang secara langsung ataupun tidak langsung mempengaruhi berhasil tidaknya pencapaian mission dan sasaran-sasaran pembangunan sekarang dan masa datang, mama usaha-usaha penyempurnaan itu dilakukan secara menyeluruh, berencana dan bertahap terhadap bidang-bidang yang berhubungan dengan:

a. Rur usan tujuan, tugas pokok dan fungsi-fungsi setiap aparat pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan;
b. Susunan organisasi mencerminkan struktur pelaksana dan semua tugas pokok dan fungsi-fungsi;
c. Pola hubungan kerja antar dan inter masing-masing unit organisasi;
d. Pola kepegawaian yang didasarkan kepada prinsip-prinsip merit dan career sistim dengan segala aspek-aspeknya;
e. Masalah-masa! ı keuangan materiel;
f. Masalah-masalah pemerintahan di Daerah;
g. Perusahaan Negara;
h. dsb.

Sesuai dengan pola penyempurnaan tersebut diatas oleh L.A.N. sudah dilaksanakan penelitian terhadap hampir seluruh Departemen dan Lembaga-lembaga Non Departemen yang dari hasil-hasil dan penelitian itu sekarang sedang dipersiapkan pula langkah-langkah follow-upnya. Langkah-langkah yang akan diambil itu baik mengenai masalah-masalah yang sifatnya umum terdapat pada semua organisasi pemerintah maupun mengenai hal-hal yang bersifat khusus. Kegiatan penelitian ini juga dimaksudkan untuk mempersiapkan aparatur pemerintahan dalam menghadapi PELITA II yang akan datang.

3. **Pola Pendidikan dan Latihan Pegawai Negeri**

Sebagai bagian yang integral dari pola penyempurnaan administrasi dan aparatur negara maka bidang-bidang kepegawaian mutlak memerlukan perhatian dan usaha-usaha penertiban yang sungguh-sungguh.

Pendidikan dan latihan Pegawai Negeri merupakan salah satu bidang kepegawaian disamping bidang-bidang lain seperti mengenai peraturan-peraturan perundangan tentang kepegawaian, penyusunan formasi, pengadaan pegawai, pembinaan karier, sistim gaji, masalah pensiun, dll.

Dengan adanya satu pola pendidikan dan latihan bagi Pegawai Negeri dapat dihindarkan kesimpang siuran dan pemborosan-pemborosan yang tidak sedikit terjadi dan dialami selama ini, dan dapat pula lebih dijamin kesatuan bahasa, kesatuan arah, yang sangat diperlukan untuk mewujudkan koordinasi, integrasi dan synchronisasi dalam pelaksanaan pembangunan.

Tanpa pengurangi arti usaha-usaha yang sudah banyak dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah dalam meningkatkan mutu pegawai dilingkungan mereka masing-masing, namun terlihat gejala-gejala ketidak serasian pendidikan itu dengan pola kepegawaian yang menyeluruh sehingga pendidikan dan latihan itu seolah-olah for the sake of pendidikan dan latihan saja.

Tidak adanya pengarahan bagi semua usaha-usaha pendidikan dan latihan Pegawai Negeri juga menunjukkan terjadinya usaha-usaha yang duplikatip dan overlapping serta pemborosan mengenai tenaga, biaya (anggaran) dan fasilitas.

Disamping itu ada pula kecenderungan terjadinya pengkotakan-pengkotakan dikalangan Pegawai Negeri karena tidak adanya program pengembangan Pegawai Negeri yang menyeluruh khususnya bagi pejabat-pejabat tinggi negeri.

Hasrat untuk satu pola pendidikan dan latihan bagi seluruh pegawai negeri (yang meliputi pegawai-pegawai daerah otonom, pegawai perusahaan negara) belum mungkin direalisir dalam waktu singkat karena itu perlu diadakan prioritas-prioritas.

Penyusun pola pendidikan dan latihan pegawai negeri sementara dipusatkan pada Pegawai Negeri Sipil Pusat yang berjumlah sekitar 520.000 orang itu.
Bahkan bagi mereka inipun belum mungkin diselenggarakan program pendidikan yang menyeluruh mengingat terbatasnya dana dan daya sehingga dalam persiapan-persiapan yang sedang dilakukan sekarang ini prioritas diklat akan diberikan kepada golongan pegawai negeri yang merupakan golongan strategis yang untuk sementara digunakan ukuran Golongan IV PGPS, walaupun jenis pendidikan dan latihan lainnya juga diteruskan dan disempurnakan.

Golongan IV berjumlah 4.279 orang (bezetting 31–3–1972) sebagai sasaran utama bagi pembinaan pegawai tingkat atas dengan nama Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi. Pengarahan-pengarahan sedang dilakukan kearah terwujudnya satu SESPA untuk seluruh pegawai golongan atas tersebut dengan ancar-amcar akan direalisir pada tahun 1974 sesuai dengan keinginan Bapak Presiden yang pernah dikemukakan.

Berbagai sekolah staf atau yang sejenis dengan itu yang sekarang diadakan sendiri-sendiri oleh beberapa Departemen seperti SESPPUT oleh Dep. PUTL, SESPA Tenaga Kerja, yang ada di Dep. Keuangan, Dep. Kehakiman, Dep. Transkop, Dep. Perhubungan dsb. lambat laun disesuaikan kepada rencana adanya SESPA Nasional tersebut, dengan mengikuti pola yang sama. Dalam tahun 1972–1973 diharapkan akan dilaksanakan pendidikan bagi ± 1500 pegawai golongan IV ini. Sampai sekarang yang telah memasuki SESPA (termasuk yang diselenggarakan Departemen-Departemen) berjumlah 640.

Bersama-sama dengan Departemen-Departemen yang sekarang sedang dilakukan persiapan-persiapan teknis seperti mengenai kurrikulum, pembiayaan serta fasilitas-fasilitas yang diperlukan nanti untuk men-SESPA-kan Pegawai Negeri Golongan IV tersebut.

Mengingat terbatasnya dana untuk menyelesaikan men-SESPA-kan Gol. IV itu maka prioritas dapat diberikan kepada mereka-mereka yang hanya mempunyai jabatan administrative dan /atau managerial, sedangkan pembinaan bagi pejabat-pejabat teknis seperti para dosen, dokter dan sebagainya dapat diadakan program-program tersendiri oleh masing-masing Departemen-Departemen dengan petunjuk dari L.A.N.

Demikian pula mengenai fasilitas pisik pendidikan khususnya untuk SESPA Nasional itu nanti barangkali dapat dimanfaatkan fasilitas yang ada di Departemen-Departemen sehingga anggaran yang diperlukan untuk pembangunan gedung SESPA Nasional itu dapat digunakan untuk maksud-maksud lain seperti untuk persiapan-persiapan tenaga pengajar, pengembangan kurrikulum, teaching materials, dsb.

4. Pola Pendidikan Teknis Managerial

Berbagai usaha pendidikan dan latihan pegawai dalam bidang teknis departemental atau sektoral masih tetap diserahkan pembiayaannya kepada Departemen Teknis dengan selalu mengingat sinkronisasinya dengan program-program kepegawaian pada umumnya dan program-program pendidikan dan latihan khususnya.

Jenis pendidikan dan latihan teknis administratif seperti dalam bidang-bidang administrasi keuangan, administrasi kepegawaian, perencanaan, pengawasan, O & M, teknik latihan dsb. secara teknis pembiayaannya dilakukan oleh instansi yang secara fungsionil bertanggung jawab dalam L.A.N. sekalipun.

Dengan demikian, kebijaksanaan pendidikan dan latihan selalu diarahkan kepada kebutuhan pelaksanaan tugas yang konkrit.

5. Pola Penyelenggaraan.

Pendidikan Pegawai Negeri dalam diadakan didalam maupun diluar negeri. Untuk pendidikan pegawai negeri diluar sedang dipikirkan dan disiapkan program Pre-Departure Training, dengan program ini diperlukan untuk mengatasi banyaknya terjadi kegagalan-kegagalan pemberangkatan pegawai negeri keluar negeri karena kesulitan bahasa semata-mata. Sering dialami mereka yang perlu dikirim keluar negeri tidak bisa berangkat karena kesulitan bahasa.

Pendidikan dan latihan pegawai negeri diluar negeru harus komplementer dengan rencana dan kegiatan pendidikan dan latihan didalam negeri.

Pendidikan dan latihan didalam negeri dapat dilaksanakan :

a. oleh Lembaga Administrasi Negara sendiri;
b. kerjasama Lembaga Administrasi Negara dengan Instansi lain;
c. oleh Departemen sendiri atau bersama-sama dengan guidance menurut pola yang sudah ditentukan.
d. dikontrakkan kepada Lembaga-lembaga pendidikan negeri atau swasta, setelah berkonsultasi dengan Lembaga Administrasi Negara.

Dengan demikian berangsur-angsur dalam waktu yang akan datang, prinsip "the right man on the right place", yaitu penempatan seseorang pada jabatan yang benar-benar sesuai dengan kemampuan dan kecakapannya dapat menjadi lebih sempurna. Hasil pendidikan dan latihan akan digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan untuk menempatkan pegawai, promosi, dsb., sesuai dengan prinsip career service dan merit system seperti disebut diatas tadi.

Jakarta, 8 Desember 1972.

* * * * *

SOAL GAJI

Bahwa banyak anggota keluarga, dan pesuruh-pesuruh kepala bumiputera tercatat dalam daftar pembayaran gaji, tapi sebenarnya tidak turut bekerja; sehingga mereka mendapat untung, atas kerugian orang-orang yang sungguh bekerja. Pun mereka dibiarkan memiliki secara tidak sah sawah-sawah, sedangkan yang boleh memilikinya hanyalah orang-orang yang turut menanaminya"

(Max Havelaar)

* * * * *

BEBERAPA ASPEK DARI PADA PLANNING

oleh :
Dr. Soedjatmoko

Pendahuluan

Sebenarnya masalah social planning ini merupakan suatu bidang yang didalam satu dua tahun yang berakhir ini mengalami banyak perubahan, karena orang mulai menyadari betapa kuranglah konsepsi dari pada sosial planning itu didalam tahun yang sudah-sudah.
Kalau didalam usaha pembangunan didalam dasawarsa pembangunan PBB, First Development Decade", itu ditekankan pada tercapainya "rate of growth", laju pertumbuhan ekonomi sebesar 6 atau 7 %, dan social planning itu terutama diadakan untuk memungkinkan tercapainya tujuan itu, maka sekarang sudah timbul kesadaran yang sangat tajam tentang betapa tidak cukupnya konsepsi social planning semacam itu.

Konsepsi-konsepsi social planning yang traditional ialah kita menentukan berapa kira-kira lajunya pertumbuhan ekonomi yang harus dicapai, dan kita lihat pada segi-segi employment, dan manpower development pada umumnya, segi pendidikan skill, dan ilmu pengetahuan dan kita juga melihat kepada segi kesehatan, segi perumahan dan social security. Semuanya dengan maksud untuk melayani keperluan dari pada sasaran-sasaran "growth rate" yang ditentukan itu.

Jadi dalam dasawarsa pembangunan PBB yang sudah ini, konsepsi pembangunan itu dianggap hampir identik dengan growth rate, dan semuanya usaha dibidang sosial diarahkan kesana.

Dan kalau kita melihat kepada susunan Pemerintah kita, susunan itu memang mencerminkan konsepsi ini. Ada sektor EKUIN dan ada sektor sosial, se-olah-olah masalah sosial itu merupakan segi tersendiri didalam keaktipan daripada Pemerintah lepas dari keaktipannya lain.
Seolah-olah faktor-faktor sosial hanya merupakan faktor-faktor yang harus diperhatikan setelah tujuan-tujuan ekonomi ditentukan, sebagai usaha pembantu dan pelengkapnya.

Oleh karena itu, misalnya perkembangan kesehatan, ilmu pengetahuan, pembinaan tenaga kerja, pembinaan suatu public opinion yang informed, yang science dan development oriented, semuanya itu dilihat perlunya terutama sebagai kondisi-kondisi sosial untuk memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan "growth rate" tadi.

Tetapi sekarang sudah menjadi lebih terang bahwa jikalau kita hanya menyatakan sasaran-sasaran itu dalam bentuk tercapainya "growth rate" tertentu, maka akan timbul macam-macam "distortions", ketidak imbangan, penyelewengan dan perubahan-perubahan yang tidak disangka dan yang tidak dikehendaki didalam proses pembangunan. Misalnya, jikalau kita sungguh-sungguh mau mengejar growth rate yang setinggi-tingginya, maka sebenarnya yang harus kita pegang teguh sebagai faktor yang menentukan yaitu faktor efficiency.

Kalau kita lihat pada faktor efficiency ekonomi saja, maka didalam situasi Indonesia sekarang ini, mau tak mau orang harus mengambil kesimpulan bahwa kalau mengadakan investasi yang typenya tidak tergantung daripada tempat-tempat dimana bahan-bahan mentah diketemukan (jadi diluar "mining"), sebaiknya semuanya ditempatkan di Jakarta, Sebab, disana tenaga kerjanya ada, facilitas-facilitas listrik ada, facilitas untuk management, sekolah untuk anak-anaknya, facilitas-facilitas entertainment, semuanya ada. Hubungan komunikasi baik, sehingga urusan supply maupun pemasaran paling gampang.
Jadi, sebagian dari industri-industri yang bukan mining atau yang tidak berdasarkan mining, logisnya ditempatkan di Jakarta, atau setidak-tidaknya disalah satu kota besar di Jawa.
Tapi kalau itu terjadi, kita tidak bisa menjamin tetap bersatunya Indonesia. Kita juga tidak bisa mencegah ketidak seimbangan antara pusat dan daerah, ketidak seimbangan antara pusat Jakarta dengan daerah pedesaan. Kita tidak bisa menjaga imbangan antara Jakarta dengan kota-kota lainnya di Indonesia, baik di Jawa maupun diluar Jawa. Maka disini kita melihat bahwa, kalau kita secara konsekwen hanya mengejar "growth rate" yang mencukupi, kita harus berpegang kepada efficiency dan pasti akan timbul distortion macam-macam didalam struktur social dan struktur politik yang pada suatu ketika akan menimbulkan ledakan-ledakan, explosi-explosi yang bisa mengancam stabilitas dan kesatuan negara.

Pentingnya faktor-faktor sosial.

Maka perlu diadakan policy dibidang industry yang mengadakan koreksi atau konpensasi pada criterium efficiency. Diperlukan suatu politik industri yang tidak hanya melihat kepada macamnya industri-industri yang kita perlukan, tetapi juga kepada "location-location dari pada industri itu, dimana industri itu mesti ditempatkan.
Begitu juga, jika kita hanya mengejar growth rate dengan sendirinya akan timbul pula situasi-situasi yang tidak adil, yang menyalahi "keadilan sosial", sebabnya ialah bahwa oleh karena kemampuan mereka dibidang ekonomi yang sudah ada, golongan kaya akan menjadi lebih kaya dan golongan miskin akan menjadi lebih miskin.

Maka disinilah kita sudah dapat melihat bahwa kalau kita hanya mengejar "growth rate" itu tanpa ada compensatie-compensatie didalam kebijaksanaan sosial, maka akan timbul hal-hal yang tidak kita ingini, hal-hal yang bisa memacetkan pembangunan.

Namun, masalah keadilan sosial, bukan semata-mata suatu soal moril; dia juga mempunyai arti ekonomis. Jika penghasilan orang banyak menjadi terlalu rendah, maka timbul bahaya bahwa apa yang dinamakan dihasilkan dengan alat-alat produksi modern itu tidak mempunyai pasaran, karena pasaran tidak mempunyai daya beli. Disinilah pentingnya politik distribusi penghasilan dan suatu politik menambah penghasilan dan suatupolitik menambah penghasilan rakyat banyak untuk membuka berjuta-juta rakyat Indonesia sebagai pasaran usaha kita sendiri.

Maka kita lihat disini betapa pentingnya pembangunan itu tidak terlalu sempit, baik dalam konsepsi maupun dalam pelaksanaan. Suatu landasan sosial yang sempit dalam usaha pembangunan kita akan menimbulkan macam-macam akibat dan akan macet sendiri.

Demikianlah pengembangan daripada industri, pengembangan daripada sektor modern di Indonesia ini, tidak bisa kita adakan tanpa kita memperkembangkan daerah pedesaan dan tanpa kita memperkembangkan suatu domestic, suatu "internal market".

Jelaslah disini kita lihat, bahwa bukan saja demi keadilan sosial dan demi ketenteraman politik kita menanamkan didalam usaha pembangunan kita itu unsur keadilan sosial, tetapi juga karena keperluan-keperluan ekonomi itu sendiri.

Persoalan ini juga mengingatkan kita bahwa dalam usaha pembangunan, kita sebenarnya berhadapan dengan pertanyaan, tentang masyarakat macam apa yang kita kehendaki.

Tujuan Pembangunan.

Kalau kita mengadakan pembangunan kita tidak dapat bicara hanya mengenai "growth rate" itu.
Kita harus bicara mengenai masyarakat yang kita tuju.
Masyarakat macam apakah yang kita sebut masyarakat adil dan makmur ? Dan bagaimana tujuan adil dan makmur itu ditrapkan kepada keperluan-keperluan pertumbuhan ekonomi. Pastilah kalau growth rate 6 sampai 7 % tidak sampai tercapai, maka segala persoalan lain juga tidak bisa kita hadapi, tidak bisa kita atasi.

Maka demikianlah pengajaran "growth rate" perlu, namun tidak cukup. Tujuan-tujuan lain harus kita masukkan, maka dalam Planning Repelita II, mau tak mau keadilan sosial harus turut menjadi focus daripada usaha planning.
Keperluan itu timbul baik dari segi politis, supaya rasa keadilan tersinggung, maupun dari segi keperluan untuk menjaga tetap berlangsungnya momentum pembangunan yang sudah dicapai sekarang ini.

Jadi teranglah perencanaan untuk pembangunan itu menghadapkan kita dengan masalah-masalah pokok daripada masyarakat kita. Masyarakat macam apa yang kita kehendaki ? Masyarakat seperti Jakarta sekarang ? Apakah dihari depan
yang kita kehendaki ? Apakah masyarakat yang berlimpah-limpah dalam kekayaan materiilnya ? Masyarakat seperti Jakarta sekarang ? Apakah dihari depan Indonesia itu harus ada 20 — Jakarta ? Dengan steambath dan judinya. Apakah Medan misalnya harus seperti Jakarta, dsb.nya ?

Apakah tujuan itu baik ? Dan apakah tujuan itu mungkin ?
Pertanyaan-pertanyaan semacam inilah harus kita jawab.
Saya esndiri yakin, pertama bahwa tujuan itu tidak mungkin tercapai. Karena pola dan tingkat konsumsi yang sekarang mulai menjelma di Jakarta itu sebenarnya terlalu tinggi untuk Indonesia seluruhnya. Jika toh dilaksanakan, akan merupakan beban yang terlalu besar pada neraca pembayaran kita; kita akan terlalu tergantung dari import dan barang-barang konsumsi dari luar.
Kedua, saya rasa memang tidak tepat bagi kita untuk membayangkan hari depan Indonesia sebagai Jakarta seolah-olah meliputi semua rakyat Indonesia. Jadi kalau kita tidak menghendaki dari depan semacam itu, maka bagaimana kita merencanakan suatu hari depan yang lain ?

Segi-segi pokok social planning.

Suatu garis, suatu jurusan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat Indonesia yang tidak menjurus kepada sasaran dan tujuannya, inilah yang menjadi obyek dari pada social planning kita sekarang ini.
Ada yang mengatakan bahwa dalam 25-th kita sudah kejar tingkat kehidupan seperti Jepang, saya rasa ini tidak benar.
Saya rasa bahwa hal ini benar untuk beberapa kelompok daripada seluruh rakyat Indonesia. Dan kalau kita kejar jalan itu, kita akan muncul dimana negara-negara Amerika Latin sekarang berada. Disana per capita income sekarang sudah menjadi $ 350, tetapi macet disana. Macet, karena yang menciptakan dan menikmati GNP mereka, penghasilan maxsimal mereka itu, yakni golongan menengah, golongan pengusaha, seolah-olah sudah kendor dorongannya. Uangnya lebih senang disimpan di bank-bank luar negeri, dan sudah tidak mau lagi mengadakan investasi dinegerinya sendiri. Sebabnya ialah bahwa fase pembangunan mereka berikutnya akan memerlukan perubahan-perubahan sosial yang mendalam, karena rakyat banyak terbelakang dan ketinggalan didalam fase-fase sebelumnya.
Jadi yang diperlukan negara-negara Latin Amerika ini adalah investasi sosial yang besar. Diperlukan sekolah-sekolah, jalan-jalan, perumahan, ketrampilan dan kesempatan kerja dsb.nya, yang sampai sekarang tidak diperhatikan.
Maka demikianlah suatu pertumbuhan berdasarkan landasan sosial yang sempit akhirnya macet, dengan akibat tumbuhnya macam-macam ketegangan sosial, perang gerilya, coup dan counter coup.
Pelajaran yang harus kita tarik ialah, bahwa untuk waktu yang terbatas, dan sampai pada suatu tingkat penghasilan nasional tertentu, pertumbuhan ekonomi memang bisa dilaksanakan atas suatu landasan sosial yang sempit, tapi lantas macet.
Macet karena rakyat akan sadar dan tidak mau menerima situasi dimana mereka tidak dilibatkan, tidak diikut sertakan didalam menikmati kemungkinan-kemungkinan baru yang dihasilkan oleh pembangunan.
Jadi, usaha pembangunan, biarpun seperti di Indonesia, dia harus mulai dari suatu landasan yang sempit yaitu kemampuan ekonomi modern, usaha pembangunan itu secara sadar harus senantiasa memperluas landasan sosialnya. Bukan saja untuk menjamin keadilan sosial, tetapi untuk menjamin kelangsungan daripada momentum, jangan sampai pada suatu ketika dia macet.

Mencoba menjamin kelangsungan momentum sebagai tujuan social planning, juga mengambil bentuk lain. Misalnya, dalam hal, ini investasi besar disuatu daerah tertentu, seperti Proyek Asahan. Bagaimana kita mau memanfaatkan adanya investasi itu ?
Bagaimana mendudukan dan memanfaatkan usaha ini dalam pembangunan daerah sebagai keseluruhan. Employment policy atau apa yang mau kita kembangkan disana.
Atau, jikalai kita mau mencegah jangan sampai penanaman modal asing itu merupakan badan tersendiri yang asing daripada perkembangan daerah, kita harus secara sadar, secara planned, mencoba mengkaitkan perusahaan asing itu dengan kemampuan-kemampuan dan keperluan-keperluan kita. Dan kita harus mengadakan planning tentang macamnya labor force dan komposisi daripada labor force agar supaya tidak timbul macam-macam persoalan, misalnya dibidang keseimbangan antar suku.

Begitupun dalam mengejar pengluasan landasan sosial, kita juga tidak bisa melepaskan diri daripada masalah struktur ekonomi politik.
Kita mewarisi suatu struktur ekonomi kolonial, untuk keperluan suatu sektor
Kita mewarisi suatu struktur ekonomi kolonial, yang diperkembangkan untuk keperluan penguasa kolonial, untuk keperluan suatu sektor modern yang kecil yang mengatur dari pusat cara produksi daripada rakyat Indonesia untuk kepentingan kolonial se-mata2. Masyarakat Indonesia diperhatikan oleh penguasa kolonial, sejauh uasaha2 produksinyaitu ada kepentingannya untuk penguasa kolonial.

Kolonialisme sekarang sudah selesai dan kita harus menyadari suatu ekonomi nasional, suatu "modern growth economy".
Sekitar tahun 50-an, kita mulai mencoba untuk mengadakan suatu policy kearah itu. Tetapi usaha itu gagal karena macam2 faktor. Kita semuanya masih ingat gejala importeur dan pengusaha actentas, yang sebenarnya tidak ada kemampu= annya tetapi hanya menjadi kedok untuk kekuatan2 ekonomi lain.

Sekarang didalam mempersiapkan Repelita II kita berhadapan dengan persoalan ini kembali. Apakah kita akan mengejar "growth" dalam rangka bekas struktur ekonomi kolonial ?.
Atau kitaaakan memperkembangkan suatu policy yang akan membuat ekonomi Indonesia suatu ekonomi yang secara integral biasa tumbuh
Indos
Indonesia suatu ekonomi yang secara integral bisa tumbuh ?
Dari gambaran ini teranglah, bahwa social planning itu meliputi suatu bidang yang jauh lebih luas daripada yang dahulu dianggap bidang2 sosial dan lebih luas daripada apa yang biasa diketemukan dalam texbock2 dan literatur PBB mengenai hal ini.

Dari uraian ini maka menjadi teranglah bahwa ada perbedaan antara growth dan development, antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi.
Pertumbuhan ekonomi perlu, tidak mencukupi untuk mencapai pembangunan karena pembangunan terutama dibidang sosial dan politik suatu sekfsustaining proses, suatu proses yang akan dapat berjalan terus atas kekuatannya sendiri sekali dia dilancarkan.
Pembangunan pada hakekatnya bukan semata pembinaan suatu sistim ekonomi

melainkan lebih luas lagi, dynamisasi suatu sistem sosial dalam keseluruhannya perwujudan suatu masyarakat, suatu kebudayaan baru,. Dan salah satu alat penting ialah : sosial planning.
Maka dari itu sosial planning maka dari itu
Maka dari itu sosial planning lebih pokok dan lebih luas bidang nya daripada pengkotaan2 yang lazim diketemukan didalam buku2 pelayaran dan literatur PBB tentang hal ini.
Tidakccukupnya sistem pengotakan lama dapat dilihat pada masalah tenaga kerja.

Teranglah bahwa sektor employment didalam planning kita tidak dapat dianggap dan diperlakukan suatu sektor tertentu disamping sektor2 lain, melainkan bahwa masalah kesempatan kerjaiini disamping "growth rate" yang hendak dicapai harus merupakan sudut penglihatan integral daripada segala permasalahan pembangunan. Demikianlah misalnya segi kesempatan kerja ini akan harus memenuhi ngunan. Demikianlah misalnya segi kesempatan kerja ini akan harus mempengaruhi diantaranya :

a) Perumusan politik industrialisasi kita (sampai dimana Pemerintah bersedia memberi prioritas kepada industri2 yang labor intensive, sampai dimana Pemerintah bersedia memberi prefensi kepada production design yang labor intensive, dan bersedia mengadakan decentralisasi daripada industri kedaerah pedesaan.
b). Perumusan pembangunan daerah pedesaan (sampai dimana mekhanisasi pertanian mempersulit atau mempermudah masaalah kesempatan kerja ini). Perumusan kebijaksanaan import, credit dan bea cukai sebagai manifestasi daripada imbangan yang dikehendaki oleh Pemerintah antara harga mesin dan harga buruh yang dianggap optimal untuk kondisi2 di Indonesia.

Begitupun research and development policies perlu ditujukan kepada masalah employment promotion itu. Jikalau dipikir bahwa masalah kesempatan kerja juga dipengaruhi oleh politik pendidikan kita maka dapat dikatakan bahwa didalam planning untuk REPELITA II hampir semua sektor pembangunan memanh harus ditinjau rencana2nya dari sudut employment ini.

"Employment oriented" growth-policy juga menggairahkan pembangunan daerah pedesaan serta pengusaha2 kecil, dan bukan saja memperhatikan sektor industri modern.

Pengusaha2 kecil inilah, termasuk pedagang2 textil dari berbagai suku Sumatera yang sekarang menguasai penjualan textil di Jawa. Mereka semua ini "businessmen", biarpun masih "pra modern". Tapi bersama dengan orang2 daerah pedesaan yang mempunyai kerajinan ketrampilan atau kepandaian tertentu, mereka inilah yang merupakan suatu potensi pembangunan yang sangat penting. Baik dari sudut "employment policy" maupun dari sudut menggairahkan pembaharuan innovasi, biarpun kecil2, diatas suatu landasan sosial yang luas. Pembangunan ekonomi Jepang dizaman Meiji berdasarkan usaha mereka. Mereka inilah yang sekarang masih "pra modern" harus dihantarkan kedalam zaman modern, dengan penyuluhan tentang cara2 produksi dan pemasaran, dengan politik perbankan yang tepat, dan kemampuan management modern.

Pembangunan potensi rakyat ini akan memerlukan "social planning" yang meliputi semua bidang ini termasuk bidang pendidikan sekolah2, termasuk universitas akan harus membantu dalam usaha ini. Pengembangan potensi ini akan

merupakan pelengkap pada usaha pengembangan sektor swasta Indonesia modern, karena jumlah perusahaan swasta modern terlampau kecil untuk digunakan sebagai landasan pengembangan sektor Indonesia dalam usaha pembangunan umum.

Persoalan-persoalan strategis lain didalam social planning untuk REPELITA II

1. **Penggunaan National Income.**

   Dalam REPELITA II, kita akan harus meninjau secara lebih cermat, berapa daripada pendapatan nasional yang kita rencanakan itu harus diperuntukkan untuk konsumsi, dan berapa untuk pembangunan seterusnya. Berapa dari kenaikan national income itu akan lari kepada siapa ? Dalam kata lain, apa imbangan yang kita rencanakan antara sektor2 Pemerintah, swasta dan asing, pribumi dan non pribumi, industri, pertanian dan keuangan.
   Ekonomi kita bukan suatu "command economy". experimen2 semacam itu dizaman Orla sudah gagal.
   Dan planning kita tidak boleh mengulangi kesalahan2 dan moetode2 zaman itu. Tapi, apapun cara planning kita, kita harus menanyakan pada diri kita, **"who gets what ?"**, mengingat struktur sosial Indonesia sekarang.

2. **Struktur Ekonomi.**

   Secara bagaimana kita bisa keluar daripada struktur ekonomi kolonial yang masih ada bekas2nya ?

   1) Untuk itu kearah manakah harus kita alihkan kemampuan produksi kita ?

   2) Dan cara bagaimanakah kita bisa memperkembangkan suatu Indonesian enterpreneurial class yang cukup kuta. Dan secara bagaimana kita dapat mengembangkan potensi bukan pertanian didaerah pedesaan ?

   3) Imbangan daerah-pusat.
   Tadi sudah kita bicarakan secara bagaimana proyek2 penanaman modal dari Pusat didaerah dapat dikaitkan dengan pengembangan potensi2 daerah itu sendiri, baik yang modern maupun yang pra-modern.
   Dan betapa perlunya kita adakan planning dibidang pendidikan tenaga kerja, ashingga a "labor force" yang akan ada itu dapat menampung investasi2 secara lebih efektip daripada sekarang.
   Perlu pula anak2 daerah yang palign dynamis yang sekarang suka lari dari daerahnya ke Jakarta, merasa cukup tertarik untuk kembali ke daerah.
   Disinilah kita berhadapan dengan suatu masalah pokok tentang imbangan keuangan daerah-pusat. Yang R.U.U.nya sekarang macet di DPR.
   Pada hal kita tidak bisa bicara mengenai "regional Planning", kalau masalah ini tidak diatur lebih dahulu. Sangat perlulah masalah ini ditinjau dari sudut keperluan keseluruhan pembangunan Indonesia, dan bukan dari segi administratif saja.
   Menjaga keseimbangan antara Pusat dan Daerah dalam rangka negara kesatuan, keseimbangan antara daerah, keseimbangan antar kota dan pedesaan, bahkan antar generasi pemerintah, memjadi tujuan penting didalam planning sosial.
   Begitu juga planning yang diperlukan untukmeningkatkan ketahanan nasional, solidaritas nasional dan persatuan serta kesatuan bangsa.

Akhirul kata.

Demikianlah mudah2an telah menjadi lebih terang betapa pentingnya "social planning" dalam usaha pembangunan kita, dan betapa perlunya "social planning" tidak dianggap sebagai planning dalam beberapa bidang khusus saja, melainkan. harus menghayati semua bidang lain, serta seluruh proses planning daripada pembangunan.

Namun sebelum uraian ini diakhiri, perlulah dikemukakan secara singkat faktor demografic serta demensi daripada permasalahan yang terbuka olehnya. Dalam segala usaha planning social tidak dapat kita tutup mata terhadap proyeksi2 demografis yang mengatakan bahwa—juga jikalau usaha Keluarga Berencana berhasil baik — jumlah penduduk Indonesia akan berlipat ganda dalam 30-th yang akan datang, yaitu didalam jangka waktu yang kira2 masik akan dialami oleh anak2 kita. Namun sekarangpun kita sudah mengalami kesulitan untuk menyediakan keperluan hidup seperti pekerjaan, pendidikan, fasilitas kesehatan, perumahan dsb.

Akan diperlukan cara2 baru untuk menghadapi persoalan2 yang besar ini, boleh dikatakan dalam segala bidang. Pastilah akan diperlukan kreativitas, keberanian dan kerja keras, untuk memperkembangkan cara2 baru yang diperlukan ini.

Maka dapatlah dikatakan bahwa tugas utama daripada "social planning" di Indonesia, dalam jangka yang agak lebih jauh, ialah secara bagaimana memungkinkan 240-juta bangsa Indonesia untuk hidup aman dan sentosa, sejahtera dan bahagia.

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 1972
TENTANG
BADAN ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN NEGARA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa sebagai pelaksanaan dari pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian dan dalam rangka penyempurnaan Aparatur Pemerintahan, dianggap perlu untuk menetapkan kembali kedudukan, fungsi, tugas dan organisasi Kantor Urusan Pegawai sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 beserta Peraturan pelaksanaannya di maksud dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 30/PM/1951 tanggal 7 April 1951.

Mengingat : 1. Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian.

M E M U T U S K A N :

Mencabut : Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1952 (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 75).

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA TENTANG BADAN ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN NEGARA.

BAB I
KEDUDUKAN, FUNGSI DAN TUGAS
Pasal 1

Badan Administrasi Kepegawaian Negara adalah suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Pasal 2

Badan Administrasi Kepegawaian Negara mempunyai fungsi untuk menyempurnakan, memelihara dan mengembangkan administrasi Negara dibidang Kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan.

Pasal 3

Untuk dapat menyelenggarakan fungsinya, Badan Administrasi Kepegawaian Negara mempunyai tugas sebagai berikut :

a. merencanakan pembinaan kepegawaian sesuai dengan kebijaksanaan Presiden;
b. merencanakan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian;
c. menyelenggarakan tata-usaha kepegawaian dan tata-usaha pensiun;
d. menyelenggarakan pengawasan, koordinasi dan bimbingan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan pensiun pada Departemen-departemen dan dan Lembaga-lembaga Negara/Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen;

BAB II
SUSUNAN DAN TATA KERJA
Pasal 4

Susunan Organisasi Badan Administrasi Kepegawaian Negara terdiri dari :

a. Kepala.
b. Sekretariat.
c. Biro - biro.
d. Staf Ahli.

Pasal 5

Badan Administrasi Kepegawaian Negara dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Pasal 6

(1) Sekretariat Badan Administrasi Kepegawaian Negara merupakan unsur pembantu pimpinan dan mempunyai tugas untuk menyelenggarakan administrasi umum yang meliputi:

a. tata-usaha kantor dan urusan dalam;
b. tata-kepegawaian (personalia);
c. tata-peralatan dan
d. tata keuangan.

(2) Sekretariat Badan Administrasi Kepegawaian Negara terdiri atas :

Bagian-bagian sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bagian dan Bagian-bagian terdiri atas Sub-sub Bagian, masing-masing sebanyak-banyaknya 5 (lima) Sub Bagian yang susunan dan tugasnya akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

3). Sekretariat Badan Administrasi Kepegawaian Negara dipimpin oleh seora Sekretaris yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu serta membawahi Kepala - kepala Bagian dan bertanggung - jawab langsung kepada Kepal Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pasal 7

Biro-biro merupakan unsur pelaksana dan terdiri atas :

a. Biro Perencanaan yang bertugas :
mempersiapkan peraturan perundang-undangan dan rencana pembinaan dibidang kepegawaian;

b. Biro Kepegawaian Umum yang bertugas :
mengkoordinasi dan memberikan bimbingan dalam soal kepegawaian pada umumnya termasuk dalam hal ini ujian dinas serta menyelenggarakan pendidikan keahlian kepegawaian.

c. Biro Kepangkatan dan penggajian yang bertugas :
mengkoordinasikan dan memberikan bimbingan dalam soal kepangkatan dan penggajian, tunjangan pegawai negeri.

d. Biro Tata-usaha Kepegawaian yang bertugas :
mengumpulkan dan menyusun data mengenai seluruh pegawai negeri sipil.

e. Biro Pensiun dan tunjangan yang bertugas :
mengkoordinasi pemberian pensiun dan tunjangan yang bersifat pensiun bagi seluruh pegawai negeri.

f. Biro Pengawasan yang bertugas :
memberikan bimbingan serta mengawasi pelaksanaan peraturan-peraturan kepegawaian pada Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Non Departemen.

Tiap Biro terdiri atas Bagian-bagian, masing-masing sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bagian dan Bagian-bagian terdiri atas Sub-sub Bagian, masing-masing sebanyak-banyaknya 5 (lima) Sub Bagian yang susunan dan tugasnya akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pasal 8

Untuk dapat membantu kelancaran pelaksanaan tugasnya sehari-hari, Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara dapat dibantu oleh sebuah Staf Ahli yang bertugas memberikan nasehat-nasehat dan pertimbangan-pertimbangan serta bantuan Staf lainnya yang bersifat keahlian tehnis dibidang Administrasi Kepegawaian.

Pasal 9

(1) Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara di angkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(2) Para Kepala Biro, Sekretaris, Anggota-anggota Staf Ahli, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian di angkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pasal 10

Anggaran Belanja Badan Administrasi Kepegawaian Negara dibebankan kepada Anggaran Belanja Sekretariat Negara/Sekretariat Kabinet.

BAB III
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 11

Kelengkapan Organisasi, perincian tugas dan tata-kerja Badan Administrasi Kepegawaian Negara ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

Pasal 12

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan tersendiri.

Pasal 13

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

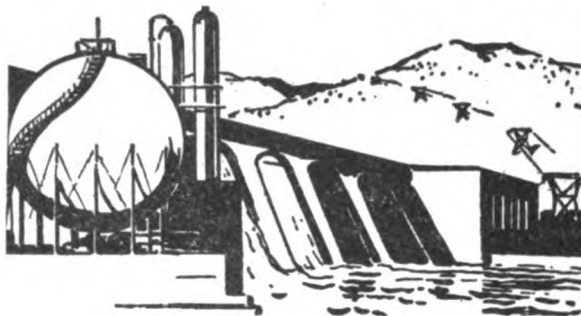
Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal, 3 Nopember 1972.
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

SOEHARTO
JENDERAL T.N.I.

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal, 3 Nopember 1972

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

SUDHARMONO S.H.
MAYOR JENDERAL T.N.I.

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1972 NOMOR 42

PENGERTIAN DASAR TENTANG SUSUNAN PANGKAT & KENAIKAN PANGKAT PEGAWAI NEGERI

Oleh : Winarso Handoyo

I. PENDAHULUAN.

Dalam memahami pelaksanaan beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1952 tentang Daftar Susunan Pangkat dan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri dalam hubungan pelaksanaan P.G.P.S. 1968 maka dalam uraian ini diuraikan hal-hal yang mengenai :

1. Pengertian Pokok Daftar Susunan Pangkat;
2. Penentuan golongan-golongan pegawai;
3. Pengaturan menurut giliran;
4. Penetrapan dalam Daftar Susunan Pangkat;
5. Lulus ujian dan penempatan dalam Daftar Susunan Pangkat;
6. Petunjuk-petunjuk soal-soal ujian dinas tingkat I, tingkat II dan ujian tingkat III (sebagai tambahan).

II. PENGERTIAN POKOK

Dalam memahami Daftar Susunan Pangkat dan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri sebagaimana termaktub dalam Pwraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1952, pengertian pokok dalam peraturan ini ialah :

1. Daftar Susunan Pangkat (ranglijst) adalah penentuan golongan-golongan pegawai untuk siapa perlu diadakan Daftar Susunan Pangkat;
2. Daftar Susunan Pangkat (ranglijst) adalah bertujuan untuk mengatur giliran kenaikan pangkat menurut uraian sonioritas dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat yang terdiri :
   a. urutan nama-nama pegawai yang pengkatnya sama„ dan
   b. urutan nama-nama yang nelaksanakan jenis/golongan (jabatan) yang sama pula.

3. Daftar Susunan Pangkat (ranglijst) diadakan untuk semua pegawai yang dalam satu bagian atau dinas yang pangkatnya sama;
4. Daftar Susunan Pangkat (ranglijst) diadakan untuk jabatan-jabatan Kepala Bagian, Kepala Dinas, Kepala Biro/Kepala Direktorat, Sekretaris Jendral/ Direktur Jendral;
5. Daftar Susunan Pangkat (ranglijst) diadakan untuk jabatan-jabatan yang sederajat dengan itu yang ditetapkan sebagai jabatan pilihan.

III. PENENTUAN GOLONGAN–GOLONGAN PEGAWAI

Dalam pelaksanaan mengenai penentuan golongan-golongan pegawai atau dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat dapat disebutkan disini, bahwa Daftar Susunan Pangkat diadakan untuk golongan-golongan pegawai yang telah ditentukan oleh tiap-tiap Menteri pada departemennya masing-masing — dan tidak berlaku / termasuk bagi penentuan golongan-golongan pegawai yang mempunyai aturan khusus tentang Daftar Susunan Pangkat dan Kenaikan Pangkat.

Juga dapat ditambahkan disini, bahwa penentuan golongan-golongan pegawai yang ditentukan oleh tiap-tiap Menteri dan golongan-golongan yang mempunyai aturan khusus tentang Daftar Susunan Pangkat dan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri — atau bagi pegawai-pegawai yang termuat dalam pelbagai aturan khusus adalah seperti dibawah ini :

7. Daftar Pangkat-Pangkat PGPS–1968

No.	Pangkat	Gol./ ruang gaji	Angka Aturan Khusus	Penjelasan angka aturan khusus
1.	Juru Muda	I/a	1	Sekurang-kurangnya tamat S.D.VI tahun
			6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduitte Staat) di nyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
2.	Juru Muda tingkat I	I/b	2	Sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SL TP).

			6.	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staf) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan)
3.	J u r u	I/c	6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat ddiangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
4.	Juru tingkat I	I/d	7a	Tingkat I (dalat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi). Jika ada lowongan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat untuk kenaikan pangkat dan lulus ujian dinas.
5.	P		8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat kedalam dari calon-calon yang cakap dan mempunyai pengalaman yang diperlukan).

5.	Pengatur Muda	II/a	3	Sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA)
			6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
6.	Pengatur Muda tingkat I II/b	II/b	4	Sekurang-kurangnya tamat pendidikan Kejuruan Khusus 2 tahun diatas Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau berijazah Sarjana Muda/Bacaloreat Perguruan Tinggi
			6.	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
7.	Pengatur	II/c	6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
8.	Pengatur tingkat I	II/d	7b	Tingkat II (dapat diangkat dalam pangkat yang setingkat lebih tinggi).

			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
9.	Penata Muda	III/a	5	Sekurang-kurangnya berijazah Sekolah Tinggi Tingkat Sarjana.
			6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
10.	Penata Muda tingkat I	III/b	6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diangkat kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
11.	Penata	III/c	6	Jika ada lowongan dan setelah menjabat pangkat ini selama 4 tahun serta menurut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) dinyatakan memenuhi syarat-syarat kenaikan pangkat, dapat diang at kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi.
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.

12.	Penata Tingkat I	III/d	7c	Tingkat III (dapat diangkat dalam pangkat yang setingkat lebih tinggi).
			8b	Menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun dan lulus ujian dinas yang disyaratkan untuk pangkat itu.
13.	Pembina	IV/a	8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
			9a	Lulus ujian Dinas Tingkat III
			9b	Memangku jabatan pimpinan yang sesuai dengan pangkat ini atau jabatan pimpinan lain yang sederajat dalam jabatan pimpinan itu, yang penilaiannya ditetapkan dengan keputusan Presiden.
14.	Pembina tingkat I	IV/b	8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
			9a	Lulus ujian Dinas tingkat III.
			9b	Memangku jabatan pimpinan yang sesuai dengan pangkat ini atau jabatan lain yang sederajat dalam jabatan pimpinan itu, yang penilaiannya ditetapkan dengan keputusan Presiden.
15.	Pegawai Utama Muda	IV/c	8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
				Lulus Ujian Dinas Tingkat III
			9b	Memangku jabatan pimpinan yang sesuai dengan pangkat ini atau jabatan lain yang sederajat dalam jabatan pimpinan itu, yang penilaiannya ditetapkan dengan keputusan Presiden.

16.	Pegawai Utama Madya	IV/d	8a	Setelah menjalankan masa percobaan sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yang diperlukan).
			9a	Lulus ujian Dinas tingkat III.
			9b	Memangku jabatan pimpinan yang sesuai dengan pangkat ini atau jabatan lain yang sederajat dalam jaba tan pimpinan itu, yang penilaiannya ditetapkan dengan keputusan Presiden.
17.	Pengawai Utama	IV/e	8a	Setelah menjalankan masa percobaan selama sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 3 tahun. (dapat diangkat dari calon-calon yang cakap dan mempunyai cukup pengalaman bekerja yangdiperlukan).
			9a	Lulus Ujian Dinas tingkat III
			9b	Memangku jabatan pimpinan yang sesuai dengan pangkat ini atau jabatan lain yang sederajat dalam jabatan pimpinan itu, yang penilaiannya ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Atas dapat disebutkan menurut ketentuan-ketentuan pada pasal berikut :
"Daftar Susunan Pangkat diadakan untuk golongan pegawai yang akan diten tukan oleh tiap-tiap Menteri untuk Kementeriannya masing-masing dengan mengingat ketentuan dalam pasal 13 peraturan ini". (pasal 2 P.P. No. 9/1952) dan
"Peraturan ini tidak berlaku untuk pegawai-pegawai yang mempunyai aturan khusus tentang Daftar Susunan Pangkat". (pasal 13 P.P. No. 9/1952).

IV. PENGATURAN MENURUT GILIRAN

Dalam hubungan ini, karena daftar-daftar susunan pangkat bertujuan untuk mengatur giliran kenaikan pangkat menurut urutan senioritas dalam sesuatu Daftar Susunan pangkat, maka untuk kenaikan pangkat pegawai yang termuat dalam Daftar Susunan Pangkat untuk jabatan yang setingkat lebih tinggi, sedang pangkat ini **bukan jabatan pilihan,** kenaikan pangkat didasarkan pada pertimbangan telah memenuhi kecakapan, maka pegawai yang dalam Daftar Susunan Pangkat akan terletak pada tempat lebih tinggi. Dan untuk itu giliran kenaikan pangkat menurut urutan dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat, didahulukan, dari pada temannya yang tempatnya dibawahnya.

Maka urutan dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat memuat :

a.. urutan nama-nama pegawai yang pangkatnya sama, dan

b. yang melaksanakan jenis/golongan (jabatan) yang sama pula.

Juga dapat ditambahkan disini, bahwa dasar atau pertimbangan untuk kenaikan pangkat **jabatan bukan pilihan,** pada azasnya adalah dari kepentingan dinas untuk mengisi lowongan dalam pangkat yang setingkat lebih tinggi, dengan syarat pertimbangan berdasarkan :

a. kemampuan kerja,

b. kerajinan,

c. kepatuhan (disiplin) kerja,

d. hubungan kerja sama,

e. prakar (inisiatip),

f. kepemimpinan — khusus untuk pegawai yang menjabat jabatan pimpinan.

g. Ujian dinas untuk pengangkatan dalam pangkat-pangkat tertentu dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan tentang giliran untuk kenaikan pangkat menurut peraturan yang berlaku.

maka dapat disebutkan pada ketentuan-ketentuan berikut :

"Kenaikan pangkat pegawai yang termuat dalam Daftar Susunan Pangkat untuk jabatan yang setingkat lebih tinggi, apabila pangkat ini bukan jabatan pilihan didasarkan atau pertimbangan, bahwa apabila memenuhi syarat kecakapan, pegawai yang dalam Daftar Susunan Pangkat mempunyai tempat lebih tinggi didahulukan dari pada temannya yang tempatnya dibawahnya". (pasal 11 ayat (1) PP No. 9/1952).

Hal ini perlu diperhatikan bahwa untuk pertimbangan kenaikan pangkat pegawai dalam pangkat yang setingkat lebih tinggi yang lowong seperti disebutkan diatas, setelah pegawai menjabat pangkatnya sekurang-kurangnya 4 tahun yang penetapannya dilakukan 1 April atau 1 Oktober.

Lain dari pada itu, bahwa pembagian pekerjaan, apabila menurut struktur organisasi yang ditetapkan dalam keputusan Presidium Kabinet No. 75/U/KEP/11/1966, maka dalam tiap-tiap eselon kebawah sudah harus diikuti pembagian secara horizontal menurut pekerjaan khusus, maka akan tersusun dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat sbb. :

a. daftar susunan pangkat untuk semua pegawai dalam satu bagian atau dinas yang pangkatnya sama;

b. daftar susunan pangkat untuk semua jabatan Kepala Bagian, Kepala Dinas, Kepala Biro/Kepala Direktorat, Sekretaris Jenderal/Direktur Jendral;

c. Dan jabatan-jabatan yang sederajat dengan jabatan itu yang ditetapkan sebagai jabatan pilihan.

Maka dalam pengaturan pangkat pegawai yang termuat dalam Daftar Susunan Pangkat untuk kabatan yang setingkat lebih tinggi dalam pangkat **jabatan pilihan** didasarkan atas pertimbangan bahwa pegawai yang paling cakap didahulukan dan dengan penetapan oleh instansinya masing-masing serta dengan permusyawaratan Badan Administrasi Kepegawaian Negara (dahulu : Kantor Urusan Pegawai). Ketentuan dalam pasal tersebut adalah sebagai berikut :

"Kenaikan pangkat untuk jabatan pilihan didasarkan atas pertimbangan bahwa pegawai yang paling cakap didahulukan". (pasal 11 ayat (2) P.P. No 9/1952), dan
"Jabatan-jabatan yang termasuk jabatan pilihan tersebut pasal 11, ditetapkan oleh tiap-tiap Kementeriannya atau Jawatan/Kantor termasuk Pemerintah Agung dan Badan-Badan Pemerintah Tinggi dengan Permusyawaratan Menteri Urusan Pegawai". (pasal 12 P.P. No. 9/1952).

V. PENETRAPAN DALAM DAFTAR SUSUNAN PANGKAT

Disamping itu, juga akan timbul beberapa kesukaran dalam menetrapkan tempat dalam Daftar Susunan Pangkat, yaitu pangkat-pangkat yang didasarkan :

1. Penetapan tempat dalam Daftar Susunan Pangkat atas saat pengangkatan.
2. Jika dua orang pegawai atau lebih diangkat dalam jabatan yang sama dan hari bulan yang sama, maka mereka berturut-turut ditempatkan dalam Daftar Susunan Pangkat menurut urutan nomor dan surat-surat putusan yang bersangkutan.
3. Jika dua orang pegawai atau lebih dengan satu surat putusan diangkat dalam jabatan yang sama, maka mereka berturut-turut ditempatkan dalam Daftar Susunan Pangkat menurut urutan dalam pangkat yang lama.

maka penentuan tempat dalam Daftar Susunan Pangkat dilakukan menurut kepentingan jabatan setelah ada persetujuan Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Dalam hubungan ini dapat pula disebutkan menurut ketentuan berikut :

"Apabila kepentingan jabatan memerlukan penetapan tempat dalam Daftar Susunan Pangkat dapat juga didasarkan atas alasan lain seperti hasil penepatan hasi! ujian jabatan, satu sama lain dengan persetujuan Kepala Kantor Urusan Pegawai". (pasal 8 ayat (3) P.P. No. 9/1952).

VI. LULUS UJIAN DAN PENEMPATAN DALAM DAFTAR SUSUNAN PANGKAT

Berkenaan dengan itu untuk pengaturan giliran kenaikan pangkat pegawai yang termuat dalam Daftar Susunan Pangkat sudah lulus ujian, yaitu :

1) Lulus Ujian Dinas Tingkat I dan tingkat II yang disyaratkan berturut-turut untuk pengangkatan pertama/dalam kenaikan pangkat ke golongan II/a dan golongan III/a bagi mereka yang tidak memiliki ijazah yang bersangkutan.
2) Lulus Ujian Dinas tingkat III yang disyaratkan untuk kenaikan pangkat ke golongan IV/a atau pengangkatan pertama daiam pangkat/jabatan yang digaji menurut golongan IV/a keatas. (Penjelasan P.P. No. 12 Th. 1967)

Sedangkan Ujian Dinas tingkat I sampai dengan tingkat III termaksud dalam angka aturan khusus pada Daftar Pangkat-Pangkat yang disebutkan diatas adalah diatur oleh Menteri yang bersangkutan setelah mendengar Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara dan Ketua Lembaga Administrasi Negara, dan hal ini dikecaulikan dari :

a. Ujian Dinas tingkat I, bagi pegawai yang berijazah Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau ijazah yang lebih tinggi.

b. Ujian Dinas tingkat II, bagi pegawai yang berijazah Sekolah Tinggi tingkat Sarjana

Juga dalam ketentuan ini menurut pasal yang berbunyi :

"Ujian Dinas tingkat I sampai dengan tingkat III termaksud dalam pelbagai aturan khusus pada Daftar Pangkat Lampiran A peraturan ini diatur oleh Menteri yang bersangkutan setelah mendengar Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Kantor Urusan Pegawai dan Direktur Lembaga Administrasi Negara", dikecaulikan dari :

a. Ujian Dinas tingkat I, ialah pegawai yang berijazah S.L.T.A. atau ijazah yang lebih tinggi.

b. Ujian Dinas tingkat II, ialah pegawai yang berijazah Sekolah Tinggi tingkat Sarjana.
(pasal 8 P.P. No. 12/1967).

padahal pegawai yang bersangkutan tersebut lulus ujian, karena alasan dinas (umpama : belum ada lowongan, dan sebagainya), maka penempatan dalam sesuatu Daftar Susunan Pangkat, dalam menjelang promosinya pegawai yang bersangkutan ditempatkan (dipindahkan) dalam nomor urutan yang paling atas.

VII. PETUNJUK–PETUNJUK SOAL–SOAL UJIAN DINAS TINGKAT I, TINGKAT II DAN TINGKAT III (SEBAGAI TAMBAHAN)

Dalam rangkaian uraian ini dapat ditembahkan sebagian petunjuk-petunjuk soal-soal ujian dinas untuk tahun 1968.

A. Untuk ujian dinas tingkat I :

1. Pengetahuan tentang semua hal yang penting mengenai tugas jabatan pegawai yang bersangkutan c.q. tugas kesatuan organisasi dimana pegawai yang bersangkutan dipekerjakan (hak-hak/wewenang, kewajiban, peraturan-peraturan dan prosedures, rencana, maksud/tujuan pekerjaan, dan lain-lain).
2. Pengetahuan tentang semua hal yang penting yang mempengaruhi pelaksanaan tugas jabatannya, baik pengaruh yang datang dari dalam maupun dari luar kesatuan organisasinya.

B. Untuk ujian dinas tingkat II :

1. Pengetahuan tentang hal yang penting mengenai tugas jabatan pegawai yang bersangkutan c.q. tugas kesatuan organisasi dimana pegawai yang bersangkutan dipekerjakan (hak-hak/wewenang, kewajiban, peraturan-peraturan dan prosedures, rencana, maksud/tujuan pekerjaan, dan lain-lain).
2. Pengetahuan tentang semua hal yang penting yang mempengaruhi pelaksanaan tugas pekerjaannya, baik pengaruh yang datang dari dalam maupun dari luar kesatuan organisasinya.
3. Pengetahuan tentang cara-cara pelaksanaan tugas jabatannya dalam rangka kondisi-kondisi intern B.1 dankondisi-kondisi ekstern B.2.

C. Untuk ujian dinas tingkat III :

1. Pengetahuan tentang semua hal yang penting mengenai tugas jabatan c.q. tugas kesatuan organisasi dimana pegawai yang bersangkutan dipekerjakan (hak-hak/kewajiban, peraturan-peraturan dan prosedures, rencana, maksud/ tujuan pekerjaan, dan lain-lain).
2. Pengetahuan tentang semua hal yang penting dan mempengaruhi pelaksanaan tugas jabatannya, baik pengaruh yang datang dari dalam maupun dari luar kesatuan organisasinya.
3. Pengetahuan tentang cara-cara dan alasan-alasannya pelaksanaan tugas-tugas jabatannya dalam rangka kondisi intern C.1. dan kondisi ekstern C.2.
4. Pengetahuan tentang pokok-pokok pengelolaan (management) khususnya mengenai :

   a. pengelolaan tenaga (men)
   b. pengelolaan keuangan (money)
   c. pengelolaan alat-alat/bahan-bahan (materiil)

VIII. PENUTUP

Demikianlah uraian ringkas ini dan kiranya dalam ikut memberikan penjelasan dan pengertian dari beberapa ketentuan mengenai pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 9/1952 (Daftar Susunan Pangkat dan Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri), dimaksudkan untuk menambah pendekatan dalam kesatuan pengertian diantara para pegawai negeri, yang kadang-kadang tidak jarang kesalah pahaman timbul, justru masih adanya kekurangan pengertian mengenai beberapa ketentuan pelaksanaan tentang Daftar Susunan Pangkat. Dan terutama tentang pengaturan giliran kenaikan khusus dan jabatan-jabatan lain yang bukan jabatan pilihan, marilah kita pelajari bersama.

*****

.... administrasi pemerintahan kolonial tahun 1850 - an

TENTANG LAPORAN

"Saya akan katakan kepada anda, semuanya palsu ! Sebab yang dikerahkan untuk bekerja pada bupati tiga kali lebih banyak dari yang dibolehkan menurut aturan pekerjaan rodi, dan itu orang tidak berani menyebutnya dalam daftar. Benarkah yang saya katakan ?"

(Max Havelaar)

*****

THE NEW MINISTRY

1. The Ministry for European Affairs, commonly known as Euromin, was established twelve months ago as a result of merging two separate departments, the Department of European Commerce and Trade (Eurocom) and the Department of European Science and Technology (Eurotech). This re-organization was part of a general drive by the Government to effect greater economies of operation and to improve efficiency in various government departments through rationalisation and better co-ordination of work. Both departments were similar in size but were accomodated in different parts of London, Eurotech being situated in Holborn and Eurocom in older premises in Knightsbridge. The new ministry occupies a modern office block near the Board of Trade in Victoria Street.

2. The possibility of amalgamating had been mooted on a number of occasions in recent years. When rumours first started to circulate there was some uneasiness among staff but they were discounted when a government spokesman stated that there was no intention of combining the two departments. There was a fresh outbreak of speculation, however, when the political correspondent of a leading newspaper wrote : "It is common knowledge that Eurocom and Eurotech will be brought together to form a new ministry as part of the government programme to secure greater efficiency and economies in the administration and operation of all government departments." Asked to remark on this statement by a television interviewer, the Press Officer of Eurocom declined to comment. His opposite member at Eurotech also refused to give an official statement, but said that it was his personal view that such a move would be logical. Confirmation appeared to be given to this "leak" not only by the prevarication of the Press Officers, but also by the sudden increase in the number of important-looking officials who were to be observed touring the various sections. No explanations were given as to their status, of function, but staff noted that they were treated with deference and concluded that they were "spies from the other side." Eurocom staff were particularly uneasy since they considered their own department to be far more progressive than Eurotech and there was marked esprit de corps. One Eurocom section head summped up their attitude by describing the other organization as "A stuffy, red-tape department which was totally unimaginative in outlook."

*) Dikutip dari bahan-bahan pelajaran ROYAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION.

3. Because of the general unrest and spate of rumour it was decided to announce to the staff of both departments that exploratory talks were being conducted to consider the advantages and feasibility of merging in one ministry. A short notice to this effect was posted on all noticeboards. **These talks had in fact been going on at high level** for some period of time and were **supposed to have been kept secret.** Eventually the decision was taken to amalgamate the departments and a meeting was called which all section heads attended. The objects and advantages of the merged were xplained, a timetable for the amalgamation was given, and details were released concerning the new headquarters which would be occupied by the ministry. Personnel policies presented few difficulties since such matters as salary scales, leave entitlement, and pensions were already common to both departments. An official press release was read out which was to be given to the news media on the following day. This took the form of a short statement that the new ministry was being established as part of a rationalisation programme and gave information concerning its new location and the date of amalgamation. Section heads were given opportunity to ask questions although it was explained that only broad policies had been finalized, much of the detail having still to be decided before the merger date. It was made clear that there might be some redundancies but that these would be taken care of by early retirement on full pension or redeployment to other ministries wherever possible. They were asked to pass on details of this meeting to their own staffs and to ensure that copies of the press release were posted on all noticeboards.

4. The method of announcement and communication seemed to have been left very much to the discreation of the section heads. Eurocom had always made a practice of keeping their staff well-informed and there had been noticeable decline in morale during the initial merger talks when secrecy was observed. Efforts were now made to **make amends by giving as much information as possible.** Section heads called meetings of senior personnel, who, in turn, held meetings for other members of staff. Thus all were advised as to future events and were given opportunities to raise questions. Eurotech tended to be far more formal in its staff relations and details concerning the merger were given in memoranda sent to all staff.

5. Fears of widespread redundancies proved to be largely unfounded. Some senior staff were retired early on full pension as forecast; many of those in the lower echelons were redeployed to other ministries and government departments. Of those who did leave some were given theoption of staying in similar jobs or being declared redundant. For those who felt sure of securing another post without difficult this offered an opportunity to obtain a useful capital sum in the form of redundancy pay. Some of those who seized this chance were young but able — the very type which the new organization could ill afford to lose. When sections were combined which had been doing similar work in the two separate departments, the appointment of section heads presented some difficulties. Where there was no possibility of retiring one of the two former section heads, the senior man was placed in charge of the new section with the junior appointed as his deputy. This decision was promted in part by the desire to stand by earlier assurances that the positions of staff would be safeguarded as far as possible. This solution was not always satisfactory, however.

6. It was hoped that the two departments would be fully integrated within six months of the merger taking place, but twelve months later difficulties are still being encountered. Many of these are due to the contrasting structures of the two former departments. **Eurotech was essentially formal and autocratic,** communication being effected largely through the written directive and memorandum. There was a rigid insistence on the use of "the proper channels", communication being vertically organised so that information from or requests for information by any person in a section were passed up to the section head, and were then passed on to the head of the

relevant section and travelled downwards. The structure of Eurocom was far more informal and flexible with a much greater degree of face-to-face communication and staff involvement. There was a free use of first names and members of staff maintained informal contacts with their opposite numbers in other sections. It was not surprising therefore that many Eurocom personnel were reluctant to see the merger take place and their close-knit loyalty to the old organization has not assisted the planned integration. Despite the clear establishment of former procedures by the new Minister their operation within various sections depends largely on the background and origin of the section head. The older ones in particular are still reluctant to alter their former patterns of working.

7. Broad matters of organization were dealt with prior to the merger; it was points of minor detail which caused many of the difficulties in the first few months following the amalgamation. A typical example was the outcry by former Eurocom employees who found that ex-Eurotech section heads required them to sign in every morning when they started to work. This had been standard practice for all junior personnel (typists, filing clerks, etc.) in Eurotech. Eurocom had always expected staff to arrive on time and there was never any question of "checking in". There were vigorous protests, some of the former Eurocom staff threatening to resign if the practice were continued. The matter was finally settled when a directive was issued abolishing the "signing in" routine in all sections.

8. Matters of status also caused difficulty. Much of the new accommodation is arranged on open-plan system. At the time of the transfer there was opposition from some of the older members of staff who had formerly had their own offices and now found themselves working in a glass partitioned area on a large working floor. There were similar objections to the move to reduce the number of personal secretaries by clearing correspondence and reports through an enlarged typing-pool, which uses audio-typists. Not only did the executives protest for fear they would lose their own secretaries, but the girls themselves objected and said they were not prepared to stay on as "mere typists". The decision as to who retained a secretary and who had to use the pool caused considerable ill-will. The girls who were made redundant had little difficulty in securing similar positions in other ministries or outside in industry because of the shortage of trained secretaries in the London area.

9. Rivalry still exists between some sections e.g. the two departmental training sections have not yet been integrated. Methods of training differ and, since both sections know they will ultimately be combined, there is intensive but discreet competition — each section trying to prove more effective, efficient amd progressive than the other. Where there should be ajoint sharing of ideas and equipment, there is in fact a reluctance to co-operate. This rivalry also exists at the personal level. Although in most cases the selection of section heads was carried out prior to the merger, this has notstopped a jostling for position at lower levels in the organization. This revelas itself in distortion of feed-back, deliberate withholding of information, and attempts at "empire building".

10. Communication presents one of the major problems within the new ministry. Its size now makes for real diffiluties. Apart from dangers of distortion and interpretation caused by a long chain of command, there is still some confusion as to who is responsible to whom and concerning exact areas of responsibility. There has been a marked increase in the amount of written communication. Some former Eurocom men feel this is an inheritance from the Eurotech system of administration and claim that much of it is unnecesaary. One supervisor says that half the material is never read and the other half is never understood. Because of unfamiliarity with new faces in the enlarged organization and a variety of fears and suspicions informal networks of communication have been slow to form. The sheer size of the ministry has proved a hindrance in this res-

pect and there.are complaints – particularly from former Eurocom personnel – concerning the impersonal atmosphere and the remoteness of "the people at the top". Typical remarks are "We never know what is going on most of the time," "We're just cyphers now in a bureaucratic machine". Even Eurotech personnel who are used to a more impersonal approach were vocal in complaining about the lack of personal contact in their department prior to the merger taking place. They felt that they had a right to hear how they would be affected by the proposed changes, and that this should have been done through a meeting when they could see the planners and ask questions which worried them.

11. The end result has been a lowering in morale and a disinterested and uncommitted approach to work by many employees. The new ministry has clearly not gained the complete loyalty of its staff; there is no identification with the organization. This is reflected in a slow but steady drift of staff to other jobs. The official attitude is that any change of this size must bring problems, however carefully it has been planned. Teething troubles are inevitable but perhaps persisted longer than anticipated. Nevertheless the new Minister and his aides feel optimistic about the future and are sure that the machinery will be operating smoothly and integration will have been successfully achieved within the next six to twelve months.

BEBERAPA ASPEK ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH BARAT DAYA REPUBLIK IRLANDIA

Oleh : Drs. Juliam Rikin

PENDAHULUAN

Yang dimaksud dengan Republik Irlandia ialah bagian yang terbesar disebelah Selatan dari Pulau Irlandia, sedangkan disebelah Utara yang lebih kecil adalah dibawah pengawasan Pemerintah Pusat Kerajaan Inggeris Raya.

Tiap tahun Republik Irlandia dikunjungi oleh turis-turis, mahasiswa-mahasiswa, pegawai-pegawai Pemerintah yang datang dari Inggeris dan lain-lain negara. Yang menarik perhatian para turis ialah : perpaduan yang lama dengan yang baru yang sifatnya serba modern.

Cara-cara hidup yang modern nampak di kota-kota. Di desa-desa sebagian besar, masih kelihatan cara-cara hidup yang lama yang dilakukan dengan tenang dan kesabaran, tanpa tergesa-gesa.

Karangan dibawah ini ialah mengenai Barat Daya dari Irlandia.

KEADAAN ALAM

Pulau Irlandia dikelilingi oleh air laut. Pantainya berliku-liku. Macam-macam ikan hidup di laut dan di sungai-sungai di Irlandia.

Pantai laut Irlandia ada yang datar, ada yang curam dan ada yang sangat curam. Di tempat yang sangat curam itu — menurut ceritera — ada saja

orang-orang yang bunuh diri dengan menjatuhkan diri kedalam air laut itu yang kelihatannya tenang tetapi sangat dalam.

Gunung-gunung yang tinggi seperti gunung-gunung di Pulau Jawa tidak ada di Irlandia, hanya di sana-sini ada bukit-bukit dan lembah-lembah, penuh rumput dan bunga-bunga dan pohon-pohon kayu yang tidak begitu tinggi.

Di Irlandia, di luar kota, banyak kelihatan berserakan batu alam yang yang besar-besar, bahkan ada yang sangat besar. Disana ada kuburan-kuburan yang ditutup dengan satu batu yang sangat besar, dan gepeng bentuknya.

Disana sini juga ada kelihatan bukit-bukit yang mengandung kapur, seperti sama halnya di Tagog Apu di Jawa Barat. Disitu ada setasiun kereta api, antara Padalarang dan Cianjur.

Selain daripada pemandangan diatas, disana ada banyak padang rumput dengan beraneka ragam bunga. Padang-padang rumput di Irlandia dibagi-bagi dalam petak-petak yang batasnya terdiri dari tumpukan batu-batu alam berkeping-keping. Tumpukan batu-batu ini fungsinya seperti di Indonesia pagar bambu atau pagar tanaman-tanaman.

Di padang-padang rumput banyak terdapat turf didalam tanah seperti halnya di Negeri Belanda. Turf ini dipergunakan oleh orang Irlandia seperti arang, untuk dibakar di ruangan rumah yang disebut kamar duduk, agar hawa didalamnya menjadi panas atau hangat bila udara dingin karena hujan atau salju.

PERTANIAN

Petani-petani di Irlandia menanam gandum, kol, wortel, tomat, kentang appel dlsb. Faktor produksi belum begitu tinggi. Apa yang diproduksi dikonsumsi oleh masyarakat setempat. Surplusnya mereka jual di kota-kota. Alat-alat pengangkutan masih dalam taraf sederhana. Mereka bawa hasil buminya ke-kota-kota seperti : Dublin, dengan dokar tak berdinding, yang ditarik oleh seekor kuda. Rodanya dibuat daripada kayu, dan bannya daripada besi gepeng, jadi bukan roda ban mobil. Petani itu berhenti di sudut lorong, dan langganan-langganan (nyonya-nyonya rumah) datang berkerumun berbelanja daripadanya, dengan jumlah uang yang tidak begitu besar.

Alat-alat yang dipergunakan di ladang ada yang masih dijalankan dengan tangan, akan tetapi ada juga kelihatan traktor-traktor kecil.

Menurut ceritera kentang sekarang cukup dan dapat menjamin rakyat, dan pengunjung-pengunjung, akan tetapi Irlandia pernah juga mengalami zaman paceklik diwaktu mana rakyat kekurangan kentang, yang merupakan tekanan jiwa bagi rakyat sehingga banyak keluarga Irlandia meninggalkan Tanah Airnya dan pergi merantau ke Amerika Serikat atau ke Inggeris untuk mengadu nasibnya, dengan rasa kepastian, bahwa mereka akan dapat hidup.

Selain daripada sayuran-sayuran, petani membawa bunga-bunga dan bibit-bibit ke toko-toko di kota-kota untuk dijual kepada umum.

Peranan Pemerintah setempat dalam hal pertanian ialah membantu rakyat dengan membuat pengairan, membuat bendungan air dari sungai, agar rakyat jangan sampai kekurangan air untuk ladang-ladangnya.

Pada umumnya, sektor pertanian telah menunjukkan adanya kemungkinan akan meningkatnya produksi di kemudian hari.

Pertanian kecil-kecilan kelihatan di kebun-kebun dan halaman-halaman rumah, dimana antara lain di tanam macam-macam bunga yang mereka jual sendiri diatas gerobak kecil tidak berdinding yang mereka dorong dengan tenaga tangan dari rumah ke rumah. Penulis telah melihat sendiri wanita penjual bunga berdiri menawarkan bunga-bunganya di depan rumah sakit, seperti halnya di Indonesia (Jakarta), penjual-penjual jeruk Garut dan pisang Ambon didepan Rumah Sakit Dr. Tjipto (C.B.Z. dahulu).

PERIKANAN

Penangkap-penangkap ikan di daerah ini tidak jauh rumahnya dari tepi laut. Mereka tinggal di rumah-rumah batu, yang atapnya dibuat daripada jerami gandum yang dibuat sedemikian tebalnya, sehingga tidak bocor. Rumah-rumah semacam itu memperingatkan kita kepada rumah-rumah yang letaknya tidak jauh dari jalan kereta api antara Banjar dan Jogya. Hanya atap dari alang-2 itu tipis di negara kita, tidak diberi dekorasi dan warna-nya kehitaman-hitaman.

Penangkap-penangkap ikan yang sudah mampu meningkatkan dan telah mencapai ekonomi yang lebih tinggi, dan sadar akan pembangunan di zaman sekarang, membuat gedung-gedung baru dan modern disamping rumahnya yang tua dan kuno.

Tidak jauh dari rumah mereka kelihatan perahu-perahu alat penangkap ikan yang dibuat daripada kayu, yang terapung-apung di pantai.

Mereka menangkap ikan laut yang besar-besar, akan tetapi juga menangkap udang yang cukup ukurannya.

Selain daripada perahu-perahu, mereka juga mempergunakan alat-alat penangkap ikan yang mereka taroh di air yang dangkal. Ikan-ikan itu dapat masuk dengan mudah kedalam alat penangkap ikan ini, akan tetapi tidak dapat keluar lagi. Alat penangkap ikan semacam ini masih ada di tanah air kita.

Karena banyak penangkap ikan dan banyak benar ikannya di laut,maka hal ini memberi dorongan dan melahirkan suatu pemikiran kepada orang-orang yang punya kayu. Mereka membuat perahu-perahu yang besar untuk menangkap ikan yang dijalankan dengan motor tempel. Bila pembuat kapal ikan itu memerlukan uang, mereka dapat meminjam uang dari Pemerintah setempat. Keperluan dan kepentingan mereka dipertimbangkan. Kwalitet dan cara membuatnya diuji dan diselidiki, dan mereka harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Hal ini merupakan suatu dorongan bagi si-pembuat kapal untuk membuat kapal lebih banyak di kemudian hari.

PETERNAKAN

Orang-orang Irlandia memelihara biri-biri, ayam, lembu, babi yang semuanya dapat dijual-belikan.

Sebagaimana diketahui umum, dari biri-biri diambil daging dan wolnya. Daripada wol dibikin orang-orang benang yang dibutuhkan mereka untuk membuat sweater, pull-over, cardigan dlsb.

Telor ayam dijual orang di pasar-pasar. Tetapi seringkali juga dijual di rumah sipetani sendiri. Didepan rumahnya ada digantung sebuah papan yang menandakan, bahwa mereka menjual telor ayam segar dengan harga sekian.

Dari lembu diperah susunya. Mereka masukkan susu itu kedalam ceret (kan) yang cukup besar. Dua atau tiga ceret mereka taroh diatas dokar tak berdinding yang ditarik oleh seekor kuda, dan membawanya ke pabrik untuk dibuat mentega atau kiju. Ada juga orang yang sudah tinggi tingkat perekonomiannya. Ceret-ceret yang penuh dengan susu itu ditarohnya diatas gandengan yang ditarik oleh sedannya ke pabrik tersebut.

Biri-biri dan lembu mereka bawa sendiri ke ladang untuk disuruh makan rumput yang sangat banyak diketemukan di ladang-ladang diluar kota atau kampung. Orang laki-laki tua, orang perempuan tua, pemuda atau pemudi yang masih gagah membawa ternaknya ke ladang-ladang dengan memegang sebuah tongkat, ditemani oleh seekor anjing herder.

Biri-biri dan lembu-lembu itu dalam perjalanannya ke ladang atau kembali ke rumah melalui jalan besar yang diaspal. Ada juga pemuda atau pemudi yang menggiring ternaknya dengan mengendarai sebuah sepeda, dan memegang pecut.

Seringkali sedan atau bus umum atau taxi terpaksa berhenti sejenak,karena binatang-binatang itu memenuhi jalan dan menghambat atau mengganggu lalu lintas.

P A B R I K

Di Irlandia disamping pabrik yang dijalankan oleh rakyat disana, juga ada pabrik yang didirikan oleh pengusaha-pengusaha bangsa Inggeris, Jerman, Amerika Serikat dan bangsa-bangsa lain.

Pabrik-pabrik menerima susu dari petani-petani dan merobahnya menjadi mentega.

Turf, semacam arang untuk pemanas hawa didalam rumah, digali orang dari tanah di ladang-ladang. Dalam bentuk berkeping-keping turf itu, sesudah beberapa hari dikeringkan, ditaroh didalam keranjang yang dibuat daripada rotan, yang ditaroh diatas punggung keledai sebelah menyebelah, dan dibawa kepabrik dimana ahli-ahli merobah turf menjadi tenaga listrik. Kalau turf yang berada di ladang petani itu sudah habis, atau petani-petani merasa bosan hidup di kampung halamannya dan pergi merantau ke negara lain, maka pabrik sema-

cam itu dapat ditutup, yang mengakibatkan pula tidak berjalannya aliran listrik ke rumah petani-petani, dan berkuranglah aktivitas pabrik tersebut.

Orang-orang Jerman yang turut meningkatkan keadaan ekonomi disana, mendirikan pabrik sadel (untuk kuda) yang mereka ekspor ke Amerika Serikat.

Orang pribumi juga telah mendirikan pabrik-pabrik boneka, dimana tangan, kaki, bandan (romp) dan kepala (tanpa rambut) dibuat daripada plastik (dengan warna kulit orang Eropah) dengan cara terpisah-pisah. Sesudah rambut pirang atau coklat atau hitam ditempelkan (caranya dijahit) di kepala, dan kepala, kaki dan tangan ditempelkan kepada badan, boneka itu didandani dengan diberi pakaian dari kain, maka kelihatanlah boneka itu berpakaian nasional Irlandia.

Pabrik-pabrik tekstil membuat bahan rok. Bungkusan-bungkusan yang dibuat daripada plastik berisikan bahan untuk satu rok (skirt) banyak ditumpuk-tumpuk untuk dijual di toko-toko di lapangan-lapangan terbang di Irlandia yang banyak dikunjungi oleh turis-turis.

Dari kayu yang tumbuh di Irlandia orang buat bahan untuk dinding lemari es (koelkast) dengan diberi lapis yang licin dan mengkilap.

Pertambangan menurut ceritera diketemukan oleh orang laki-laki bangsa Irlandia. Pengolahannya dilakukan menurut sistim luar negeri, ialah Amerika Serikat. Sekarang sudah nampak kemajuan-kemajuan yang pesat.

Pabrik anggur juga ada di Irlandia. Orang membuatnya dari tanaman semacam gandum (barley).

Karena Irlandia letaknya antara Amerika Serikat dan Eropah Barat, maka banyak pengusaha-pengusaha yang berada di Irlandia berasal dari Negara-2 tersebut.

PEKERJAAN TANGAN

Wanita-wanita di Irlandia masih merasa senang melakukan pekerjaan tangan. Mereka tidak cepat-cepat melepaskan tradisi-tradisi dan kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan oleh orang-orang sekian generasi yang lalu.

Mereka membuat dengan tangan bagian-bagian dari sweater atau pullover, atau cardigan. Misalnya mereka membuat tangan saja, atau badan saja. Mereka lever (masukkan) barang-barang itu ke toko-toko dimana tangan-2 itu disatukan dengan badan sari sweater itu. Ini dilakukan dengan tangan pula.

Wanita-wanita Irlandia juga membordir dengan tangan barang-barang seperti spre, sarung bantal, sapu tangan, serbet, tapal meja dlsb.

Alat tenun yang dijalankan dengan tangan masih ada. Mereka membuat selendang, dasi dari benang wol.

Dari kayu mereka buat sendok dan garpu yang besar untuk dipakai di dapur. Juga mereka membuat pipa, souvenir dari kayu yang mereka ukir dan

masukkan ke toko-toko souvenir seperti yang ada di lapangan terbang.

Tekstil dari wol yang dibuat dengan tangan buatan Irlandia sudah dikenal.

KEPARIWISATAAN

Tiap tahun Irlandia dikunjungi oleh orang-orang yang datang dari Eropah dan Amerika Serikat dan Negara-Negara lain. Ada juga yang datang kesana karena nenek moyangnya berasal dari sana. Banyak dari Presiden-Presiden Amerika Serikat punya darah Irlandia.

Turis-turis merasa tertarik oleh danau-danau dan taman-taman yang diperbagus oleh Pemerintah setempat. Orang-orang membuat hotel-hotel dan restoran-restoran yang menarik bagi para turis. Di kota-kota dan juga di kampung-kampung kelihatan tempat main judi, dimana dipergunakan mesin-mesin (otomat).

Tempat-tempat berenang (zwembad) dibuat orang sedemikian rupa sehingga para turis merasa tertarik.

Banyak rumah lama (rumah preman), yang terdiri dari beberapa kamar, disewakan kepada turis-turis. Kamar-kamar itu diberi nomor. Yang memberi makan (meals) landlady-nya sendiri, yang masak bagi mereka. Umumnya turis-turis bermalam dan dapat makan pagi saja. Seringkali juga meréka menghidangkan makan malam yang harus dibayar diluar tarif. Misalnya tarifnya : Bed and Breakfast 30 shilling, ini artinya tidur semalam dan sarapan sekali.

Pemilik rumah-rumah lama memberi bantuan kepada Pemerintah setempat dengan menampung para turis itu, karena kekurangan hotel. Pemerintah dan rakyat mempunyai satu kesadaran.

Di tempat-tempat yang strategis (di pantai laut atau dekat bukit yang bagus). Pemerintah setempat dibantu oleh rakyat setempat mendirikan rumah-rumah dengan stijl lama yang dapat disewakan selama musim panas, bila banyak turis datang ke Irlandia. Bagian dalam dari rumah itu dibuat sedemikian rupa, sehingga para turis merasa dirumahnya sendiri, misalnya rumah batu, dengan atap (roof) daripada jerami gandum yang dihias, didalamnya ada permadani dan air leding panas dan dingin.

Di pantai laut, dimana dalam bulan-bulan Agustus dan September ada arus air laut yang panas yang datang dari Atlantic, tempat-tempat itu ramai dikunjungi orang, dan orang-orang Irlandia banyak menjual souvenir-souvenir kepada para turis yang berdatangan dari pelbagai tempat di dunia.

Pantai-pantai laut yang berkarang dan curam, banyak dikunjungi para turis. Orang-orang Irlandia hilir mudik menjual kartu pos dengan gambar-gambar setempat atau lain-lain pemandangan.

Di pelabuhan-pelabuhan dimana banyak kapal berlabuh (seperti di Tg. Priok) dan banyak orang asing mendarat, pemuda-pemuda dan pemudi-pemudi

didalam bar-bar main musik dan menyanyikan dengan suara yang merdu dan seringkali mengharukan nyanyian-nyanyian nasional, setempat atau yang populer di dunia musik. Mereka mengenakan pakaian nasional Irlandia dan menjual macam-macam bir dan minuman-minuman lainnya. Untuk dapat mendengarkan musik dan menikmati minuman dalam bar itu dan menikmati suasana di sekelilingnya, para turis harus membayar wang masuk. Tempat bar itu tinggi, sehingga dari sana kita dapat melihat ke Laut Atlantic (antara Irlandia dan Amerika Serikat bagian Timur).

Dengan kedatangan para turis dari pelosok-pelosok dunia, maka orang-orang Irlandia lebih giat lagi membuat souvenir-souvenir seperti kalung, subang, gelang yang berbatu seperti batu cincin di Indonesia. Tetapi ada juga barang2 perhiasan yang bermata marmer berwarna yang mengkilap dan licin.

Di sebelah Barat dari pantai Irlandia, di kota Galway misalnya, Pemerintah setempat telah merobah-robah bentuk pantai itu, dan menghiasinya dengan taman-taman penuh bunga-bunga yang sangat menarik. Para turis dan penduduk penduduk setempat berjalan-jalan di taman yang bersih itu dan duduk-duduk di bangku-bangku yang dibuat daripada semen. Tidak jauh dari tempat/taman itu ada hotel-hotel yang menghadapi laut Atlantic. Berdekatan dengan hotel-hotel itu ada tempat-tempat seperti yang ada di Jakarta sekarang, ialah Jackpot. Berderetan dengan tempat-tempat itu ada toko-toko yang menjual souvenir-2 dan buku-buku nyanyian-nyanyian nasional Irlandia. Inilah bidang-bidang kepariwisataan yang diselenggarakan oleh Pemerintah sedikit-dikitnya disokong oleh Pemerintah setempat.

KOMUNIKASI

Karena tanah di Irlandia Barat kebanyakannya datar, maka lalu lintas dapat dikatakan tidak macet-macet. Penduduknya tidak begitu padat, kendaraan tidak begitu banyak, jadi dengan kendaraan yang ada, jalan-jalan tidak menjadi sempit. Maka Pe merintahan Daerah tidak menjadi pusing dengan memikir-mikirkan memperlebar jalan atau membuat by-pass, seperti halnya di Jakarta.

Bus, truk, kereta dipakai untuk mengangkut barang-barang produksi. Tetapi juga keledai dan dokar tidak dilupakan untuk dipakai dalam pengangkutan di bidang ekonomi dan perdagangan. Kelihatannya Pemerintah Daerah tidak bergesa-gesa mendatangkan gerbong-gerbong kereta yang modern, seperti di Indonesia dan di Jepang, dimana kereta-kereta sangat modern perlengkapannya, sangat mewah dan cepat jalannya. Kereta api yang sudah tua masih banyak kelihatan. Juga pintu-pintu kereta api di dalam kota masih dalam fase seperti di Negara kita. Pintu-pintu kereta api di dalam kota ini tidak mengalami perobahan, misalnya digeser ke tempat lain, atau, kalau kereta mau masuk kedalam kota, dia masuk kedalam tanah, seperti di Washington, Philadelphia dan kota2 besar lainnya di USA.

Sepeda juga masih banyak kelihatan, dikendarai oleh laki-laki, wanita dan anak-anak. Mereka kendarai itu untuk pergi ke kantor, kuliah, sekolah, pasar dan sebagainya.

Seperti halnya di negara-negara yang sudah maju, di Irlandia pesawat terbang dan kapal laut merupakan alat komunikasi yang penting. Di Irlandia ada lapangan terbang yang mempunyai sifat " free-port ". Ini biasanya merupakan salah satu usaha untuk meningkatkan kepariwisataan.

KESIMPULAN

Republik Irlandia sebagai negara yang kecil, yang pernah mengalami penindasan, mengenai mata uangnya, termasuk negara-negara yang punya nilai uang tinggi. Menurut berita ekonominya banyak tergantung pada Negara Inggeris Raya.

Rakyatnya yang tidak begitu tergesa-gesa seperti orang-orang di Amerika Serikat, melakukan segala-galanya dengan tenang. Pemerintahannya sadar akan kemajuan-kemajuan dalam banyak bidang, maka membangun terus, tanpa merobah atau merombak bangunan-bangunan yang kuno.

Pemerintah-Pemerintah setempat memperkenankan pengusaha-pengusaha asing untuk mendirikan pabrik-pabrik untuk meningkatkan faktor-faktor produksi. Tetapi di kalangan rakyat ada saja orang-orang yang tidak merasa senang melihat kemajuan-kemajuan yang modern yang dibuat oleh orang-orang Amerika yang — menurut mereka — hidupnya serba cepat.

Karena di zaman dahulu di Irlandia banyak tuan tanah bangsa Inggeris, maka di sana sini masih banyak kelihatan kasteel-kasteel tua, dalam keadaan rusak, tanpa atap dan tanpa penghuni. Pemerintah setempat masih membiarkan keadaan semacam ini.

Republik Irlandia termasuk negara-negara Eropah Barat, tetapi masih banyak alat-alat kuno yang dipergunakan dalam hidup sehari-hari dan masih banyak keluarga yang taraf hidupnya seperti yang ada di Indonesia.

Administrasi Negara

(The Indonesian Journal of Public Administration)

Tahun ke XIII No. 12 / 1973

I S I a.l.

1. DR. AWALOEDIN

The Role of Leadership In Development

2. DR. S. P. SIAGIAN

Sistim Sektor Dalam Pembangunan

3. DRS. SOEMANTRIE SOSROHAMIDJOJO

Beberapa Masalah Pembaharuan

4. PHILIP C. PACKARD

Project Implementation for Development Administration

PERTAMINA

KANTOR PUSAT JL. PERWIRA No. 2 - 4 - 6 — JAKARTA

UNIT-UNIT OPERASI DAERAH PRODUKSI :

Unit I	Sumatera Utara/Aceh, Kantor Pusat : Pangkalan Brandan.
Unit II	Jambi-Sumsel-Lampung, Kantor Pusat : Plaju.
Unit III	Jawa Madura, Kantor Pusat : Kramat Raya No. 59 Jakarta
Unit IV	Kalimantan, Kantor Pusat : Balikpapan.
Unit V	Indotim (Indonesia bagian Timur, Kantor Pusat : Sorong) (Irian Barat).
Unit VI	Sumatera Tengah, Dumai, Sei Pakning (Kantor Pusat : Dumai).
Unit VII	Tanjung Uban & Pulau Sambu (Kantor Pusat : P. Sambu).

DIREKTORAT PEMBEKALAN DALAM NEGERI :

Kantar Pusat : Medan Merdeka Utara 13, Jakarta.

PERWAKILAN PEMASARAN :

Daerah I	:	Jl. Yos Sudarso No. 8, Medan
Daerah II	:	Jl. Merdeka No. 845/26 Ilir, Palembang.
Daerah III	:	Jl. Ir. H. Juanda No. 13, Jakarta.
Daerah IV	:	Jl. Pemuda No. 114, Semarang.
Daerah V	:	Jl. Niaga No. 8, Surabaya.
Daerah VI	:	Jl. Hatta, Makassar.
Daerah VII	:	Jl. Irian Barat, Jayapura.

KANTOR PERWAKILAN PERUSAHAAN DILUAR NEGERI :

TOKYO	:	Perwakilan P.N. PERTAMINA, c/0 5th. Floor Toranomon Gojo-Kai — Building Nishikubo — Akefune — Cho Shiba — Minato — ku.
NEW YORK	:	P.N. PERTAMINA United Nations Plaza 866, New York 10017, USA.
AMSTERDAM	:	P.N. PERTAMINA — AMSTERDAM. Carlton House - Vyzelstraat, 2 — 18.

Administrasi Negara

TAHUN KE XIII NO. 12 / 1973

ADMINISTRASI NEGARA

(The Indonesian Journal of Public Administration).

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis—ilmiah—praktis yang memuat artikel2 bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

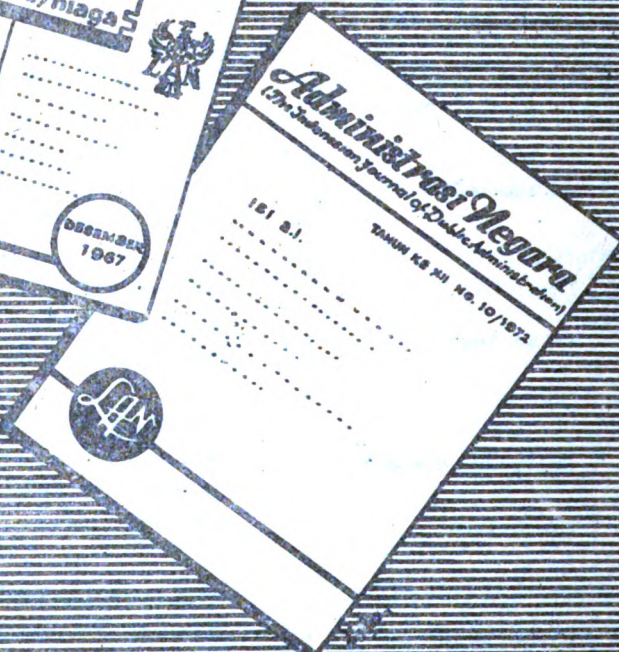
Pimpinan Umum	:	*Dr. Awaloedin*
Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta	:	*Dr. S.P. Siagian*
Wk.Pemimpin Redaksi & Penanggung Jawab merangkap anggauta	:	*Dr.Soewandi Ronodidjojo*
Anggauta Redaksi	:	*Drs. Sardjono*
Redaktur Pelaksana merangkap anggauta	:	*Irwin, M.A.*
Pd. Pemimpin Usaha	:	*Dr. Awaloedin*
Wk.Pemimpin Usaha	:	*Zainuddin Ahmad, M.Sc.*
Penerbit	:	*LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA*
Terbit	:	*Tiap Triwulan*
Alamat Redaksi & Tata Usaha	:	*Jl. Veteran 10 Jakarta, telp. 49057, 49058 · pes. 31*
Dicetak	:	*LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA*

ISI

		Hal.
1.	EDITORIAL	3
2.	DR. AWALOEDIN .... The Role of Leadership in Development	4
3.	DR. S.P. SIAGIAN · Sistim Sektor Dalam Pembangunan	9
4.	DR. BUCHARI ZAINUN Penyediaan Tenaga Kerja Litbang Bidang Administrasi	16
5.	DRS. A. AZIS Sistim Administrasi Keuangan di Jerman Barat	22
6.	DR. HANS GUNTHER WEBER Problems of Town-Planning in a Large Town of the Federal Republic of Germany	40
7.	DRS. SOEMANTRIE SOSROHAMIDJOJO Beberapa Masalah Pembaharuan	46
8.	J. SUPRANTO, M.A. Statistik Pegadaian	51
9.	PHILIP C. PACKARD Project Implementation For Development Administration	60

Pendapat yang terdapat dalam artikel2 ini tidak selalu sependapat dengan redaksi.

The opinions expressed in articles are not per se the statements of the editors.

Surat Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/Dir. P.P./SIT/1971 Tgl. 6 Maret 1971. Surat Izin Cetak : Laksus Pangkopkamtibda No. Kep. 026 P.C./III/1971 Tgl. 18 Maret 1971. Harga eceran : Rp. 225,- Langganan 1 tahun 4 x terbit Rp. 1.000,- termasuk biaya pengiriman pos tercatat.

Editorial

PENTINGNYA PEMBAHARUAN ADMINISTRASI DALAM MENYONGSONG PELITA II

Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Republik Indonesia hasil Pemilihan Umum telah beberapa bulan lewat. Sidang ini telah menghasilkan 11 Ketetapan M.P.R. R.I. yang antara lain juga memuat pengarahan-pengarahan terhadap pelaksanaan administrasi dan aparatur negara. Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan M.P.R. R.I. ini, Presiden telah pula membentuk Kabinet Pembangunan II beserta programnya yang tersimpul dalam Sapta Krida. Peningkatan dan pendayagunaan administrasi dan aparatur negara masih tetap merupakan program Kabinet Pembangunan II yang menunjukkan betapa pentingnya administrasi dan aparatur negara sebagai sarana yang tidak saja penting untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan tetapi lebih-lebih lagi untuk melaksanakan tugas-tugas pembangunan yang sedang dan akan dijalankan oleh Pemerintah.

Peningkatan dan pendayagunaan administrasi dan aparatur negara pada hakekatnya juga berarti pembaruan administrasi dan aparatur negara secara menyeluruh dan terarah. Pembaharuan administrasi mutlak diperlukan agar dapat menjamin hasil-hasil nyata dari "mission" yang diemban oleh Pemerintah. Langkah-langkah yang ditempuh Pemerintah dewasa ini dalam bidang administrasi/aparatur negara ditujukan kepada penyempurnaan tugas pokok/fungsi-fungsi, struktur organisasi, hubungan kerja dan tata kerja, personalia, administrasi keuangan dan materiel, dan Perusahaan-perusahaan Negara, penelitian serta pengembangan ilmu administrasi Negara dan penyempurnaan tata cara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Suksesnya pelaksanaan Repelita II akan sangat tergantung atas kemampuan kerja aparatur Pemerintah sebagai keseluruhan dan oleh karena itu penyempurnaannya perlu lebih ditingkatkan lagi, sehingga apa yang menjadi cita-cita kita bersama akan lebih cepat dapat dicapai.

THE ROLE OF LEADERSHIP IN DEVELOPMENT

by : Dr. Awaloedin

I. INTRODUCTION

1. We know, that recently, the world is talking about **a widening of gap between developing countries and developed countries.** The developed countries developed more rapidly but most of the developing countries seem not to reach their " take - off " stage. Several developed countries have spent their money for nuclear armament race and outer space conquest, while two third of the world population is still living in poorly. The latter generally can be found in Asia, Latin America and Africa, including of course, South East Asian Countries. The people of the developing countries, refuse to be called " under developed ", because there are areas where they are more developed than European countries and the United States. They prefer to be called **"developing countries "** or **"economically underdeveloped countries ".**

Indeed, generally, **economic** criteria are used in this comparison. But then it is realized that, there are deep gaps in the **social** situation, **technological** situation, **administrative** situation and **military** as well.

2. Although there are no two countries that are alike, either developed or developing, it can be assumed that **among the economic situation, social, technological, administrative, military etc.** there are close interrelationship is even interdependency of their development situation.

Thus, **the development of those areas should be considered and calculated in the light of the whole entity,** although are to the limited means and other consideration, priority can be put on a certain area e.g. economic field. In reality, even of the one area it is necessary to break it down further to determine the priorities in the area.

3. **Indonesia** recently, possesses **economic priorities** and of the economic field, emphasis has been given to **agrarian** sector and of the agriculture in **the food** production and among the food, **rice production has been given highest priority.** This does not mean that other fields have been neglected. In reality all fields are being simultaneously developed with the degree of priority as determined in the Five Years Development Plan.

4. In the determination of the priority, there has been different opinions in theory and practice depending on the different evaluation and point of view.

In this matter Indonesia is lucky / fortunate because in the determination of priority there has been a consensus, as mentioned in the People's Consultation Congress decision.

5. Apart from the determination of priority, development, essentially, strive for change, development or modernization, not only in material field but all at once there must be a change in value and attitude, such that all developing countries need what is called "change-agents", "agents of development" or "agents of modernization" in all fields and all walks of life in the society.

II. DEVELOPMENT AND POPULATION

6. At the present time, there is also an encouraging tendency more than in the past, now the world is concerned about the tendency of the rapid increase in population. During 30 years to come probably the world population will be doubled than it is now,

And, unfortunately, this rapid growth in population, generally, is found in poor countries where now they encounter difficulty in providing food, education, and employment for their people. In the developed countries, the growth is slower, between 0,1 to 1 %, and in developing countries between 2 to 4 %, whereas their growth in national product has a reversed growth ratio. This is the essential problem of the world in the 70's up to the end of the 20th century.

7. Why is there a striking difference between a developed country and a poor one? Why? Because of natural resources? Climatic factor? Racial factor? Factor of colonial history? Lack of capital? Administrative and political factor? Social and Cultural factor? or combination of these factors?

There have been many books written and many thoughts given to answer these questions, according to the tasks and view points of these who examined them and also there have been various sholars' works done on the strategy, theories, concepts concerning how to develop these developing countries at a rapid pace, even there have been various discussions in legislative bodies to the coffee shops concerning these matter.

8. Concerning which one is more proper : starting with industrialization or agrarian development, many developing countries have chosen to give priority to agrarian development, particularly food production and gradually begin with industrialization.

9. Up to the World War II, economic sholars and experts had somewhat neglected human factor in development. Two scholars, i.e. HARBISON and MEYERS, *after having* research in many developing countries concluded that "*Development of* a modern state depend on the development of its people by means of organizing their activities". Natural resources, capital, foreign aid, foreign trade are of course very important in development, however, there is nothing more important than manpower.

10. The rapid population growth that cannot be matched by economic growth (GNP) has made the human factor become more important. Consequently, family planning with all its problems is now become the focus of discussion. There are still those who cannot agree with family planning, not only because of religious reasons.

Indonesia, during the past regime, was proud of the member of its population that made Indonesia the fifth biggest nation in the world, seem from the population point of view. But at that time it was not realized that a big member of population as such could be disastrous unless attention is directed toward the situation and development of the part of the population that is **productive** i.e. **the labour force.** Labour force is a part of the population that is able and willing to work, **in or outside the employment relation.** In developing countries **the condition** and **quality** of labour force is still very weak, so that the problems of development and utilization of the existing labour force should receive careful attention. For those who are in the employment relation, the problems of protection and maintenance should not be neglected.

In the developing countries where the population is not big, there some fear and unwillingness to implement family planning because they think that a small country with small population and still developing will be less considered in the game of world politics. This opinion does not have many followers and family planning has been implemented with success, e.g. in South Korea, Hongkong, Taiwan and Singapore.

11. As to the human resources development, it is necessary to consider the labour force, in Indonesia it totals approximately 70 million : 40 million **constitute active labour force** and 30 million **potential manpower** including the students.

From among this 70 million, a part of them must have **leadership quality** who can be **leaders in all fields and levels** so that the execution of development can be successful as expected. Leadership is needed in the fields of economics, social-cultural, politics, administrative, military etc. either at the national, urban or rural level. **"LEADERSHIP IS A STRATEGIC FACTOR IN DEVELOPMENT ".**

III. LEADERSHIP IN DEVELOPMENT

12. Thus, development **require a large number of manpower who have leadership quality** that constitute " agents of development ", " agents of modernization ", or " agents of change ".

13. What is " leadership "? The difination of " leadership " and " leader " are varied, there are those who look at the individual, others look at people or a group of people being lead, and still others view from the situation in which the leader execute his leadership. Those who pay attention to the individual leader, usually explain the characteristics possessed by an individual e.g. courage, honestly, knowledge etc.

14. From events and reality, it can be said, that the same group of people will have different attitude under different leadership. Thus, a person possessing leadership, whether or not he has formal position in the organization or group, **can** and able to influence the behaviour of other people or his group which **is** accepted voluntarily and not because of force or authority.

Formal function or position as such does not make a man a leader. Here arise the term that differentiate "**formal** " and "**informai leader** ". Formal position i.e. not only government positions, but also in the private enterprise, political parties, trade unions and other organizations face this problem.

15. In developing countries in general, apart from their political system, having planned development or not, **the government has an important and decisive role** on the success of the development of the country. Hence **administrative leader** from national to rural level should receive continuous attention and development especially those who have or will have positions where leadership is very much needed.

16. Apart from that, **in the rural areas**, one must take account of **the traditional leaders** that are accepted and respected by the society such as **tradiional leaders, religious leaders, puppeteers** etc because beside formal functionaries, they can be very useful to influence and change the behaviour of the rural people toward activities needed for development. Traditional leaders can eliminate **communication gap** and establish **understanding** about the meaning and obligations of the people in the development. This of course will not lessened the utilization of the **mass-media,** provided they can be **understood** and **accepted** by the rural people to be **executed later with conciousness.**

17. As a consequence, when we talk about leadership in development, we are not talking about **great leaders, nation leader who was born or emerged at a critical moment** because they are exceptions and limited in number. Of course their role is the most important but they are not the result of **a leadership development.**

18. As mentioned by General Middleton in an analysis about "leadership" at Louisiana State University a few years ago :

> *"As for the leaders themselves, their knowledge on the subject may be likened to that of the "shoemaker's wife who never has shoes", interpreted in this case to mean that leaders are likely to be so occupied with the business of leading, that they seldom can find time for even a clinical study of what it is that makes leaders tick .... suspect that those who are among the best informed on the subject of leadership are not always to be found in position of great public trust".*

19. Hence our problems are not to analyze born leaders but **how to develop, to train future leaders and how to elevate the leadership** of the persons who are presently in important positions and **the utilization of rural traditional leaders** who understand **the social and cultural** constitution of their respective territories.

IV. CONCLUDING REMARKS

20. These are the problems that will be discussed in the international workshop in Jogyakarta beginning December 14, 1970 i.e. :

a. The problems of effective leadership in development.

b. The problems of formal and informal leadership.

c. The patterns of decision making.

d. The problems of Communication.

21. I hope with the exchange of ideas and experience among ASEAN countries particularly, we will get new materials to develop the quantity and quality of our leadership for development in all fields and levels.

SISTIM SEKTOR DALAM PEMBANGUNAN

Oleh : Dr. S.P. Siagian

I. PENDAHULUAN

Sebagaimana diketahui dewasa ini bangsa dan negara Indonesia sedang giat melakukan usaha-usaha pembangunan. Era pembangunan ini telah dimulai sejak 1 April 1969 dan sekarang REPELITA ke I berada pada tahun pelaksanaannya yang terakhir. Dalam melaksanakan REPELITA ke I tersebut Pemerintah telah mencatat hasil-hasil yang menggembirakan. Akan tetapi disamping hasil-hasil yang menggembirakan tersebut disadari adanya masalah-masalah yang memerlukan pemecahan yang seksama terutama apabila dihubungkan dengan persiapan-persiapan yang harus dilakukan demi pelaksanaan PELITA II dengan cara yang lebih effektif, effisien dan ekonomis.

Dalam Staff paper ini akan dicoba dikemukakan pelajaran2 yang dapat ditarik dari pelaksanaan PELITA I khususnya yang menyangkut sistim sektor dalam Pembangunan.

II. POKOK-POKOK PEMIKIRAN DALAM PEMBENTUKAN SEKTOR

Dalam Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang **Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan** ditegaskan bahwa diperlukan usaha-usaha pembaharuan dibidang ekonomi dan Pembangunan. Salah satu akibat dari pada TAP MPRS tersebut ialah Perumusan daripada Panca Krida Kabinet Pembangunan khususnya krida yang kedua. Sesuai dengan jiwa dari pada TAP MPRS No. XXIII tersebut diatas maka demi suksesnya pelaksanaan REPELITA khususnya dan Panca Krida pada umumnya oleh Peme rintah dipandang perlu untuk mengadakan sistim kerja yang dapat mengikuti pelaksanaan operasionil dan mengkoordinasikan kegiatan2 dari berbagai Depar temen/instansi yang bersangkutan secara intensif, effektif dan effisien terhadap beberapa sektor dibidang pembangunan dan bidang2 tugas Pemerintah lainnya.

Sistim kerja dalam sektor tersebut dipandang perlu sebagai perubahan terhadap sistim kerja proyek2 Pemerintah yang dianut antara tahun 1966 sam pai dengan 1 April 1969.

Dalam rangka memperlancar dan mengamankan pelaksanaan pembangunan lima tahun Pemerintah menganggap perlu diadakannya pengendalian operasionil yang penyelenggaraannya dimaksudkan untuk mengintensipkan koordi-

nasi, integrasi dan sinkronisasi pelaksanaan antara Departemen/instansi terhadap sektor-sektor yang terdapat dalam lampiran 1 SK. Presiden No. 18/1969. Yang dimaksud dengan sektor dalam Kep. Pres. tersebut adalah kegiatan-kegiatan dibidang Pembangunan dan dibidang-bidang tugas Pemerintah lainnya yang memerlukan pengutamaan koordinasi, integrasi dan synkhronisasi antara Departemen dan instansi secara intensip.

Berdasarkan Kep. Pres. No. 18/1969 tersebut, maka dibentuklah 17 sektor yaitu :

SEKTOR	KETUA SEKTOR
A. Pertanian	Menteri Pertanian
B. Industri	Menteri Perindustrian
C. Pertambangan	Menteri Pertambangan
D. Prasarana Produksi	Menteri P.U.T.L.
E. Prasarana Perhubungan	Menteri Perhubungan
F. Pembiayaan	Menteri Keuangan
G. Perdagangan Luar Negeri	Menteri Perdagangan
H. Bahan Pokok Kebutuhan Hidup	Menteri Perdagangan
I. Irian Barat	Menteri Dalam Negeri
J. Pemilihan Umum	Menteri Dalam Negeri
K. Pembangunan Desa	Menteri Dalam Negeri
L. Pariwisata	Menteri Perhubungan
M. Padat Karya	Menteri Tenaga Kerja
N. Penelitian & Pengembangan	Ketua Bappenas
O. Papan (Perumahan)	Menteri P.U. & T.L.
P. Aparatur Pemerintah	MENPAN
Q. Keamanan & Ketertiban	Pangkopkamtib cq. Wakil Pangkopkamtib.

Disamping mengatur tentang Sektor2 dalam PELITA I juga diatur tentang :

a. Pimpinan Sektor,
b. Keanggotaan dalam Sektor,
c. Sekretariat Sektor,
d. Pembiayaan Sektor.

Apabila struktur organisasi daripada satu Sektor diteliti, maka akan terlihat bahwa dalam satu sektor duduk sebagai anggota berbagai Departemen/instansi yang tugas pokoknya mempunyai hubungan yang erat dengan tugas pokok Sektor. Misalnya :

(1.) Sektor A (Pertanian) mempunyai anggota2 sebagai berikut :

1. Departemen Keuangan,
2. Bank Indonesia (Bank Sentral),
3. Departemen P.U. & T.L.,
4. Departemen Dalam Negeri,
5. Departemen Perdagangan,

6. Departemen Perindustrian,
7. Departemen Luar Negeri,
8. Departemen Tenaga Kerja,
9. Departemen Transkop,
10. Departemen Perhubungan,
11. Departemen Kehakiman,
12. Departemen HANKAM,
13. Departemen Penerangan,
14. BULOG,
15. LIPI,
16. BAKOSURTANAL,
17. BPS,
18. Panitia Teknis Penanaman Modal
19. BAPPENAS.

Contoh kedua adalah : Sektor Industri yang anggota-anggotanya terdiri dari :

1. Departemen Keuangan,
2. Bank Indonesia (Bank Sentral),
3. Departemen Pertanian,
4. Departemen Dalam Negeri,
5. Departemen Perdagangan,
6. Departemen P.U. & T.L.,
7. Departemen Tenaga Kerja,
8. Departemen Perhubungan,
9. Departemen Kehakiman,
10. Departemen Kesehatan,
11. Departemen HANKAM,
12. Departemen Penerangan,
13. BULOG,
14. BATAN,
15. LAPAN,
16. LIPI,
17. BPS,
18. Panitia Teknis Penanaman Modal,
19. BAPPENAS.

Contoh ketiga adalah Sektor P (Aparatur Pemerintah) yang anggota-anggotanya terdiri dari :

1. Departemen Keuangan,
2. Bank Indonesia (Bank Sentral),
3. Departemen Perdagangan,
4. Departemen Dalam Negeri,
5. Departemen Luar Negeri,
6. Departemen Tenaga Kerja,
7. Departemen Kehakiman,
8. Departemen HANKAM,
9. Departemen Penerangan,
10. Kejaksaan Agung,
11. LEMHANAS.

12. BPS,
13. LIPI,
14. KUP,
15, LAN,
16. BAPPENAS.

Ketiga contoh tersebut diatas menunjukkan bahwa dasar pemikiran utama yang dipergunakan didalam menentukan tugas pokok dan keanggotaan dalam sesuatu Sektor adalah pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan dalam REPELITA I yang terkoordinasikan, terintegrasikan dan tersinkronisasikan.

III. PERMASALAHAN DAN ANALISANYA

Jika diadakan suatu analisa tentang sistim Sektor dalam rangka pelaksanaan REPELITA I maka akan terlihat beberapa masalah antara lain sebagai berikut :

1. Keanggotaan dalam setiap sektor adalah sedemikian banyaknya, sehingga terdapat struktur organisasi sektor yang rumit.
2. Dilembagakannya Sekretariat Sektor dengan konsekwensi adanya Sekretaris Sektor yang merupakan jabatan full time dan diangkat oleh Presiden atas usul Ketua Sektor.
3. Pembiayaan Sekretariat Sektor yang dibebankan kepada Departemen yang dipimpin oleh Menteri yang ditunjuk menjadi Ketua Sektor itu.
4. Beraneka ragamnya garis hubungan kerja Sektor seperti :
   a. garis taktis pengendalian operasionil antara Ketua Sektor dengan Presiden
   b. garis KISS antara Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan (Bina Graha) dengan Sektor dan Pimpinan Dept.
   c. garis pengawasan antara Menteri Negara Pengawasan Operasionil Pembangunan dengan Ketua2 Sektor, garis koordinasi perencanaan antara BAPPENAS dengan pimpinan Dept.
   d. dan sebagainya.
5. Masalah psychologis yang mungkin timbul oleh karena kenyataan bahwa seorang Ketua Sektor mengkoordinir pejabat2 yang setingkat dengannya.

Masalah-masalah tersebut diatas menunjukkan bahwa peningkatan kemampuan Pemerintah sebagai keseluruhan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan erat hubungannya dengan pemecahan masalah-masalah yang timbul sebagai akibat daripada adanya sistim sektor dalam pelaksanaan PELITA I.

Disamping itu pelajaran-pelajaran yang telah diperoleh dalam melaksanakan PELITA I menunjukkan bahwa :

1. Memang tidak ada satupun kegiatan pembangunan yang dapat dilakukan oleh hanya satu Departemen/instansi akan tetapi harus dilaksanakan oleh berbagai Departemen/Instansi. Dengan perkataan lain pendekatan kepada pelaksanaan kegiatan2 pembangunan haruslah pendekatan yang bersifat multi-fungsionil (inter departemental) dan inter disciplinary. Meskipun demikian sesuai dengan prinsip fungsionalisasi harus ada suatu Departemen/Instansi yang secara fungsionil mempunyai tanggung-jawab utama terhadap sesuatu bidang pembangunan

2. Nampaknya dengan sistim sektor seperti yang berlaku sekarang ini peningkatan pelaksanaan sesuatu kegiatan atas prinsip fungsionalisasi menjadi tidak berjalan secepat yang diharapkan semula.

Dalam hubungannya dengan persiapan2 yang harus dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka pelaksanaan PELITA II maka Pemerintah berpedoman kepada TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.

Dalam pendahuluan daripada Bab IV tentang Pola Umum Pelita II antara lain dikatakan :

" Dalam Pelita kedua akan digarap secara lebih dalam masalah-masalah yang sejak semula disadari belum akan terpecahkan dalam Pelita Pertama, seperti misalnya masalah-masalah perluasan kesempatan kerja, pembagian kembali hasil-hasil pembangunan secara merata, usaha perbaikan struktur pasar yang masih pincang, peningkatan laju perhubungan ekonomi di daerah-daerah, transmigrasi, peningkatan partisipasi rakyat dalam pembangunan melalui koperasi, perhatian lebih pada masalah-masalah pendidikan serta faktor-faktor non ekonomis lainnya".

Mengenai tujuan PELITA II MPR telah menggariskan bahwa tujuan PELITA II ialah :

1. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat,
2. Meletakkan landasan yang kuat untuk tahapan pembangunan yang berikutnya.

Selaku Mandataris MPR Presiden dalam pidatonya pada sidang Paripurna Kabinet Pembangunan II pada tanggal 11 April 1973, berkata antara lain :
" Saya perlu menekankan mengenai perlunya diperhatikan tercapainya tujuan dan sasaran-sasaran nasional itu, karena disitulah kelak ukuran berhasil atau gagalnya tugas Pemerintah tidak se-mata2 pada berhasil atau gagalnya tugas Departemen secara tersendiri-sendiri.

Pendekatan pemecahan masalah dan pelaksanaan kegiatan yang menyeluruh dan tunggal itu menjadi penting, sebab pembangunan yang kita garap sesungguhnya tetap menyentuh segi-segi yang luas. Dalam tiap tahap pembangunan memang perlu ditentukan prioritas yang tepat. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa penentuan prioritas itu haruslah merupakan usaha selangkah demi selangkah untuk mencapai tujuan nasional yang ditetapkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya Presiden berkata bahwa dalam lima tahun mendatang tujuan yang ingin kita capai adalah :

1. Perbaikan taraf hidup materiil dan spirituil dari seluruh rakyat ;
2. Bersamaan dengan itu kita juga harus dapat meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya, REPELITA III ; baik landasan keadaan ekonomi, politik, sosial, pertahanan keamanan dan sebagainya.

Selanjutnya dikatakan pula dalam PELITA II ada 3 sasaran pokok yang perlu dicapai yaitu :

1) Tersedianya pangan dan sandang yang berkecukupan dan merata dengan mutu yang bertambah baik dan harga yang terbeli oleh rakyat banyak;

2) Kesejahteraan lahir dan bathin yang makin merata dan lebih meningkat dengan makin bertambahnya pembangunan dibidang ekonomi;

3) Indonesia memperoleh kedudukan yang terhormat dalam pergaulan Internasional.

Bertitik tolak dari pemikiran2 dasar seperti telah dikemukakan dimuka maka oleh Presiden ditetapkan tugas pokok Kabinet Pembangunan II yaitu:

1. Memelihara dan meningkatkan stabilitas politik;
2. Memelihara dan meningkatkan stabilitas keamanan dan ketertiban.
3. Memelihara dan meningkatkan stabilitas ekonomi.
4. Menyelesaikan REPELITA I dan selanjutnya menyiapkan dan melaksanakan REPELITA II.
5. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
6. Meningkatkan penertiban dan pendaya-gunaan aparatur.
7. Menyelenggarakan Pemilihan Umum.

Khusus mengenai Krida ke 4 dalam pidato penyerahannya Presiden berkata antara lain :

"Bahwa REPELITA II harus merupakan peningkatan dari REPELITA I. Dalam REPELITA II perlu digarap masalah-masalah sosial ekonomi yang memang belum mungkin ditangani dalam REPELITA I. Penggarapan masalah-masalah sosial ekonomi diarahkan untuk lebih meratakan keadilan sosial dan makin meluasnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yang akan menjadi kunci bagi tumbuhnya solidaritas sosial dan ketahanan nasional guna memperkuat perkembangan selanjutnya. Mengingat akan semakin meningkatnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan dalam PELITA II maka telah digariskan pula oleh Presiden bahwa pengawasan pelaksanaan pembangunan dilaksanakan oleh Wakil Presiden dengan bantuan unsur pengawasan pada Departemen2 serta Sekretariat Negara dan Sekretariat Pengendalian Operasionil Pembangunan Bina Graha.

Dalam hubungan ini disadari pula pentingnya KISS dalam menangani masalah-masalah pembangunan. Peningkatan KIS dan fungsionalisasi hanya dapat direalisir apabila komunikasi antar Departemen ditingkatkan pula. Karena masalah pembangunan saling jalin-menjalin. Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan dimuka, jelaslah bahwa memang sudah waktunya untuk meninjau kembali sistim Sektor yang berlaku dewasa ini. Peninjauan tersebut diarahkan kepada penentuan-penentuan alternatif :

1. Mempertahankan sistim sektor sebagaimana halnya sekarang ini.
2. Mempertahankan sistim sektor dengan penyempurnaan tertentu.
3. Menghapuskan sistim sektor dan meningkatkan pelaksanaan prinsip fungsionalisasi secara konsekwen.
4. Mencari bentuk forum koordinasi yang lebih tepat sesuai dengan tuntutan kegiatan-kegiatan pembangunan.

IV. PENUTUP

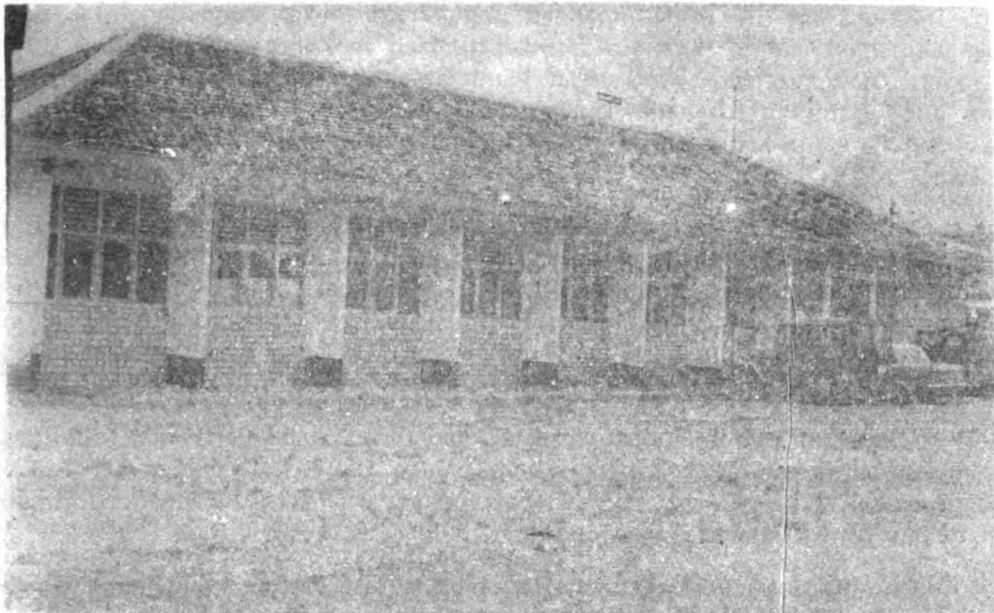
Pembahasan singkat dimuka memungkinkan adanya kesimpulan-kesimpulan antara lain sebagai berikut :

1) Bahwa tugas-tugas operasionil dalam PELITA II akan lebih berat dari tugas-tugas operasionil PELITA I.

2) Bahwa peningkatan ruang lingkup tugas-tugas tersebut memerlukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi yang lebih mantap.

3) Bahwa perkembangan dan perobahan situasi memerlukan peninjauan kembali sistim Sektor sebagai forum koordinatif.

4) Bahwa didalam memilih bentuk forum koordinatif yang lebih baik prinsip fungsionalisasi seyogyanya tidak diabaikan.

5) Bentuk forum koordinatip apapun yang dipilih kiranya struktur organisasinya didasarkan kepada beban kerja dengan tidak melupakan konsekwensi-konsekwensi yang mungkin timbul dibidang keuangan dan kepegawaian serta dibidang-bidang lainnya.

KAMPUS PUSAT PENDIDIKAN STAF ADMINISTRASI
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
(TRAINING CENTRE) PEJOMPONGAN

PENYEDIAAN TENAGA KERJA LITBANG BIDANG ADMINISTRASI

Oleh : Dr. Buchari Zainun

PENDAHULUAN

Pada waktu kami diminta menulis artikel ini kami merasa khawatir apakah kami akan mampu memberikan sumbangan sekedar pikiran dalam bentuk semacam tulisan

Yang diminta adalah masalah penyediaan tenaga kerja penelitian dan pengembangan dalam bidang Administrasi. Hal ini kami rasakan cukup sulit karena kurangnya data yang dapat kami gunakan sebagai dasar penulisan paper ini. Disamping itu kami khawatir pula apakah kami akan berbicara dalam bahasa yang sama dalam forem ini kalau kami membahas bidang administrasi.

Kalau kita akan membahas masalah penyediaan tenaga kerja Litbang dalam bidang Administrasi, haruslah jelas apa yang dimaksudkan dengan Administrasi atau bidang administrasi itu. Hal ini akan membawa kita kepada kelompok yang pasti untuk memasukkan siapa2 yang tergolong tenaga admi nistrasi pada umumnya dan siapa2 pula yang kita akan sebut sebagai tenaga kerja Litbang dalam bidang Administrasi itu.

Sebelum masuk kepada masalah penentuan siapa yang akan digolongkan sebagai tenaga kerja litbang dalam bidang administrasi maka ada baiknya kami ajukan satu pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan administrasi dalam pengertiannya yang modern dan luas.

Administrasi kami artikan luas sebagai satu rangkaian kegiatan dalam proses penyelenggaraan usaha-usaha manusia dengan kerja-sama yang terorganisir untuk mewujudkan tujuan bersama yang sudah ditentukan lebih dahulu. Dengan pengertian ini maka kita temukanlah administrasi itu dalam berbagai corak usaha-usaha baik usaha negara, usaha swasta, usaha-usaha sipil maupun militer, baik usaha2 dalam bidang sosial, ekonomi, politik, kebudayaan maupun dalam usaha2 ilmu dan tehnologi. Tenaga kerja litbang dalam bidang administrasi adalah sama orang yang terlihat dalam kegiatan melakukan penelitian dan pengembangan dalam berbagai aspek administrasi itu yang meliputi para manager litbang, tenaga peneliti dan pembantu peneliti serta tenaga2 penunjang lainnya membantu melengkapi kegiatan penelitian dan pengembangan itu.

ADMINISTRASI DALAM SCALA PRIORITAS LITBANG

Perbaikan Administrasi sebagai sarana bagi pelaksanaan pembangunan maupun pelaksanaan fungsi pemerintahan sehari-hari memang belum memperoleh prioritas pertama dalam REPELITA I. Tetapi sudah banyak yang menyadari bahwa administrasi yang effisien sangat banyak turut menentukan kemampuan menyerap aparatur dan administrasi daripada beban tugas pembangunan yang pasti akan makin meningkat.

Sekalipun tidak ditempatkan pada skala prioritas pertama dalam program pembangunan namun karena kelancaran dan ketertiban jalannya pelaksanaan pembangunan sangat dipengaruhi oleh roda administrasi, maka usaha2 perbaikan dan penyempurnaan harus dilakukan secara terus menerus apalagi karena usaha2 perbaikan administrasi dan aparatur pemerintahan dilaksanakan berlandaskan prinsip perbaikan yang over-all dan berencana (principles of over all and planned administrative reform)

Usaha-usaha dalam rangka administrative reform itu sudah dimulai secara realitis dan pragmatis sejak tahun 1966 dimana orientasi penyempurnaan sudah mulai diarahkan kepada terwujudnya suatu administrasi pemerintahan yang bersih dan effisien.

Hasrat dan kemauan baik pemerintah untuk menertibkan administrasi dan aparaturnya ini kemudian terbukti dengan dicantumkannya satu Bab tersendiri mengenai perbaikan administrasi pemerintahan dalam REPELITA I yaitu pada BAB V. Tetapi dapat pula dipahami bahwa karena terdesaknya pemerintah untuk dengan segera mengambil langkah2 perbaikan untuk bisa keluar dari keadaan administrasi yang sudah demikian rusaknya maka keputusan2 yang diambil mengenai penertiban dan penyempurnaan administrasi dan aparaturnya belum dilandasi oleh suatu penelitian terlebih dahulu. Lembaga2 Penelitian dilingkungan Pemerintahan seperti Lembaga Administrasi Negara dan Lembaga2 Penelitian yang bergerak dalam bidang maupun belum dapat diharapkan hasil-hasilnya karena mengalami berbagai kesulitan seperti kurangnya biaya, fasilitas dan kesempatan untuk melakukan penelitian. Baru pada pelaksanaan pelita tahap ke-I Lembaga Administrasi Negara mulai memperoleh anggaran untuk melakukan kegiatan2 penelitiannya.

SASARAN PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI

Pada lokakarya yang lalu yang membahas masalah kebutuhan tenaga kerja peneliti kami tidak menemukan uraian mengenai kebutuhan tenaga peneliti dalam bidang Administrasi selain hanya mengenai angka kebutuhan tenaga kerja peneliti pada beberapa Lembaga Penelitian untuk jangka waktu 5 — 10 tahun mendatang yaitu sebanyak 6 orang Sarjana dan 25 orang Sarjana Muda. Kami sungguh ingin mengetahui angka ini berasal dari Lembaga yang mana.

Baik untuk pertumbuhan Administrasi itu sendiri sebagai satu cabang ilmu pengetahuan yang baru khususnya bagi Indonesia maupun untuk keperluan praktis organisasi2 pemerintahan maupun swasta dalam meningkatkan tarap productivitas dan efficiency administrasi, organisasi, management dan aparatur

personilnya saya kira diperlukan lebih banyak jumlah tenaga2 peneliti dalam bidang administrasi. Apalagi kalau kita ingin menumbuhkan kegiatan2 dalam bentuk administrasi analysis, management services atau management consultation di Indonesia dikalangan organisasi pemerintah seperti Departemen2 Lembaga2 non Departemen Perusahaan2 Negara dan Pemerintah Daerah. Masalahnya memang tergantung pada tersedianya biaya fasilitas dan tenaga2 yang berpendidikan dan trampil serta berpengalaman yang cukup.

Sebagai gambaran dapat kami kemukakan ruang lingkup bidang Administrasi yang memerlukan penelitian dan pengembangan seperti yang sekarang dijalankan oleh Lembaga Administrasi Negara dalam rangka membantu pemerintah maupun Departemen2 dalam mengadakan penyesuaian2 organisasi dan management pemerintah terhadap laju pembangunan yang senantiasa meningkat dan mempersiapkan aparatur untuk mendukung beban tugas REPELITA II yang akan datang.

Dalam menemukan masalah2 serta pemecahannya dari organisasi pemerintahan yang bersifat administrasi umum maupun yang bersifat khusus Departemental sasaran penelitian diarahkan kepada : (1) Bidang rumusan tugas pokok serta fungsi2; (2) Struktur organisasi; (3) Hubungan dan tata kerja inter dan antar Departemen (masalah koordinasi); (4) Masalah2 Personil; (5) Masalah2 administrasi keuangan dan materiil; (6) Masalah pendidikan dan latihan pegawai negeri; (7) Masalah perusahaan negara; (8) Masalah2 perkantoran (tata usaha: dan (9) Masalah2 organisasi pemerintahan di Daerah.

Disamping itu sebenarnya masih banyak masalah2 Administrasi yang ber sifat micro yang belum dapat diadakan penelitian2 secara khusus seperti soal2 yang berhubungan dengan cara kerja atau prosedur2 minor seperti prosedur2 dari berbagai aspek keuangan, personil, materiil, perencanaan, pengawasan maupun prosedur2 khusus lainnya seperti prosedur pembahasan, pemberian kredit, penanaman modal, pemberian ijin2 usaha, komputerisasi perkantoran d.l.l.

Untuk ini diperlukan unit2 O & M atau management services pada satuan2 organisasi pemerintahan yang cukup besar seperti Departemen, Direktorat Jenderal, Lembaga2 serta Unit2 lainnya dipusat maupun didaerah-daerah dengan ukuran untuk setiap 500 orang pegawai diperlukan sekurang2nya 1 orang tenaga peneliti dalam bidang Administrasi.

Universitas2 atau Fakultas2 yang mempunyai potensi tenaga2 peneliti dapat pula turut serta daiam melaksanakan kegiatan2 penelitian mengenai salah satu atau berbagai aspek administrasi tersebut diatas seperti soal sistim penggajian yang penelitiannya diserahkan kepada Universitas Indonesia. Kebutuhan akan tenaga kerja peneliti semakin banyak lagi diperlukan bilamana kedalam tenaga ini termasuk pula R & D manajer dari tingkat tertinggi sampai kepada manajer2 tingkat menengah dan rendah untuk memimpin Lembaga2 Penelitian yang sekarang ada maupun yang akan dibentuk dimasa datang. Jabatan manajer R & D ini dapat saja dirangkap dengan sekaligus berperanan sebagai tenaga peneliti atau asisten peneliti. Sekarang saja umpamanya terdapat kira2 80—90 Lembaga Penelitian dilingkungan Departemen dan Lembaga Non Departemen kecuali Departemen Hankam dan Perguruan Tinggi.

Melihat besar kecilnya Lembaga2 itu dapat dihitung berapa orang manajer atau asisten manajer penelitian yang dibutuhkan. Apalagi kalau kegiatan dan

volume kerja Lembaga2 itu akan ditingkatkan dengan kemungkinan tersedianya anggaran belanja penelitian yang semakin besar sehingga timbul masalah kemampuan absorpsi Lembaga2 penelitian itu secara quantitatif maupun kwalitatif.

PERSEDIAAN DAN PENYEDIAAN TENAGA LITBANG BIDANG ADMINISTRASI

Para lulusan Universitas atau Perguruan Tinggi lainnya belum dapat diharapkan serta mereka mampu melaksanakan penelitian karena :

1. Selama menjadi mahasiswa kurang mendapat kesempatan untuk melakukan penelitian atau turut serta dalam kegiatan2 penelitian karena penelitian sendiri yang tidak ada atau sangat minim karena juga berbagai sebab.

2. Karena tidak memperoleh hubungan dari dosen yang cukup berpengalaman dalam bidang penelitian dimana kebanyakan dari para dosen itu adalah keluaran Universitas itu sendiri yang tidak pernah terjun dalam kegiatan penelitian (achir ini Universitas sudah mulai diikut sertakan dalam berbagai kegiatan penelitian yang dibiayai oleh pemerintah). Tapi karena belum adanya perencanaan tenaga kerja dikalangan Universitas sendiri maka dikhawatirkan tenaga pengajar akan mengalihkan perhatian mereka pada penelitian, sehingga dapat semakin menurunkan mutu pengajaran.

3. Kebanyakan mahasiswa lebih menitik beratkan kepada penyelesaian pendidikan secara cepat walaupun kadang2 sangat disangsikan mutu pendidikan a.l. terlihat dengan kurangnya mereka membaca apalagi untuk mempelajari phenomena hidup yang menjadi objek studi mereka. Keinginan untuk memperoleh diploma lebih keras dari pada keinginan untuk memperdalam pengetahuan mereka.

4. Masih adanya Universitas atau Perguruan Tinggi / Akademi yang tidak mewajibkan calon Sarjana Muda atau calon Bakaloreat untuk menulis thesis. (apakah sudah semua Universitas / Perguruan Tinggi mewajibkan calon Sarjana lengkap untuk menulis thesis belum kami ketahui). Pada hal kewajiban menulis thesis ini merupakan satu latihan bagi mahasiswa dalam kegiatan penelitian sebelum mereka terjun ke masyarakat, apalagi kalau selama menulis thesis itu mereka memperoleh hubungan yang cukup dari tenaga-2 yang berpengalaman.

5. Masih kurangnya research minded dalam masyarakat sehingga seringkali para pejabat organisasi2 pemerintah apalagi swasta untuk menerima mahasiswa melakukan penelitian dalam organisasi dibawah pimpinan mereka. Kebanyakan daripada thesis yang ada bersifat descriptive dan hasil dari dokumen2 terbatas serta buku2 diperpustakaan yang juga sangat terbatas mutu maupun jumlahnya.

6. Untuk bidang pendidikan exacta kesempatan penelitian ini dapat dipindahkan kedalam laboratorium, lagi Universitas, Fakultas atau Perguruan Tinggi yang mempunyai fasilitas laboratorium yang cukup, tapi amat sulit lagi kadang non exacta karena harus menggunakan objek2 hidup untuk diteliti termasuk bidang administrasi.

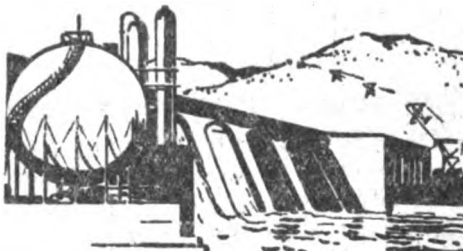
Demikianlah keadaannya persediaan tenaga kerja yang kita miliki yang tentu saja masih memerlukan usaha2 lagi untuk dapat diharapkan para lulusan Perguruan Tinggi lebih mampu untuk segera dimanfaatkan tenaga mereka dalam kegiatan2 litbang.

Kemampuan Universitas dan Perguruan Tinggi untuk menghasilkan Sarjana nampaknya juga masih terbatas apalagi mengenai lulusan yang bermutu. Dari penelitian yang kami adakan di Jawa pada tahun 1971 menunjukkan angka2 jumlah lulusan Sarjana yang tidak begitu menggembirakan seperti terlihat pada tabel dibawah ini. *)

Jumlah Sarjana Administrasi lulusan tahun 1961 — 1971

Lembaga Pendidikan	Jumlah lulusan	Periode
Univ. Indonesia	10	— 1971
Univ. Pejajaran	181	1964 — 1970
Univ. Diponegoro	—	—
Univ. Gajah Mada	1031	1961 — 1971
Univ. Jember	52	1968 — 1971
Univ. Brawijaja	54	1968 — 1971
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (LAN) khusus untuk mereka yang sudah menjadi pegawai negeri.	265	1964 — 1971
Jumlah Total	1.593	1961 — 1971

*) Penelitian disponsori oleh LIPI.

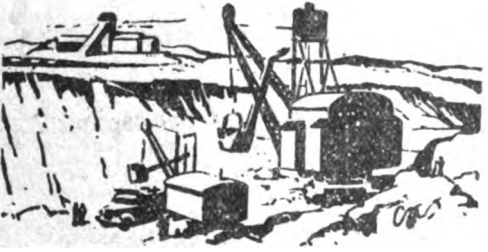
SARAN — SARAN

Untuk dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja Litbang dalam bidang administrasi dimana 5 — 10 tahun mendatang dapat disarankan langkah2 penyempurnaan terhadap kemampuan penyediaan tenaga itu oleh berbagai Universitas / Perguruan Tinggi sebagai berikut :

1. Pemerintah c.q. LIPI diharapkan untuk memperkembangkan dalam masyarakat Indonesia satu iklim penelitian yang favourable sehingga terdapat research minded di kalangan pemimpin2 organisasi pemerintah dan Swasta.

2. Lebih meningkatkan lagi secara tertib dan berencana partisipasi mahasiswa dan para pendidik dalam kegiatan2 penelitian dan pengembangan dengan menyediakan biaya dan pasilitas yang cukup.

3. Meningkatkan mutu para pengajar Universitas / Pergurunan Tinggi dalam bidang research melalui penambahan pendidikan dan latihan dalam maupun diluar Negeri.

4. Mewajibkan seluruh Universitas / Perguruan Tinggi dan Akademi2 untuk membebani mahasiswa menulis thesis sebagai sebagian syarat dari ujian untuk lulus Sarjana Muda, Bakaloreat dan Sarjana Lengkap.

5. Mungkin adanya hubungan kerjasama yang lancar dan harmonis antara Lembaga Pendidikan dengan Lembaga2 Penelitian.

SISTIM ADMINISTRASI KEUANGAN DI JERMAN BARAT

Tiap penghidupan dibelahan bumi kita ini, apakah itu merupakan suatu organisasi perkumpulan, organisasi dagang, suatu organisasi usaha industri besar maupun kecil, atau suatu organisasi yang lebih besar lagi disebut negara berikut Pemerintahannya, selalu mempunyai sejumlah pengeluaran2 tertentu untuk pengaturan organisasi mereka, dan jumlah pengeluaran2 tersebut harus dipikul bersama oleh para anggauta atau warga negara dari negara yang bersangkutan.

Sebaliknya dari organisasi tersebut akan diperoleh suatu keuntungan baik dalam bentuk materi ataupun moril sebagai imbangannya maupun perlindungan atau hak2 yang lain, apabila itu datangnya dari suatu negara.

Semakin besar tugas suatu organisasi, katakanlah organisasi itu disebut suatu negara, maka semakin kompleksiah dan semakin banyak lagi tenaga2 yang dibutuhkan untuk pengurusan serta pengaturannya.

Di Pemerintahan B.R.D. (Bundesrepublik Deutschland) pegawai negeri dibagi menjadi 3 tingkatan :

Beamte, yalah tinggi atau teras,
Angestelte, yalah pegawai menengah,
Arbeiter, yalah pegawai rendah atau buruh kasar.

Masing2 mempunyai cara penggajian dan perjanjian kerja sendiri2. Kemudian Polisi dan Tentara yang kesemuanya ini tak dapat dilupakan dan besar sekali andilnya dalam pengurusan dan pengaturan serta pemeliharaan tata tertib serta keamanan Negara.

Dari jumlah pengeluaran2 yang begitu banyak, timbul suatu tanda tanya, dari manakah mereka peroleh uangnya?

Jawabannya tentu sebagian besar dari **Pajak** dan **Pendapatan2** negara yang lain, yang dibelakang akan diterangkan lebih mendetail.

PENDAPATAN2 DARI PAJAK SERTA PENGELUARAN2 DI 3 EBENEN

Yang disebut Ebenen di B.R.D. yalah suatu Pemerintahan Gemeinden, Lander dan Bund, yang kesemuanya tadi membentuk suatu Pemerintahan Bundes Republik Deutschland.

Ebene yang paling kecil atau yang terendah disebut Gemeinde. Dalam hal ini bidang2 tugasnya antara lain : Pengairan dan Energi, Gas dan Pelistrikan, Jalan2 Gemeinde atau yang ada kaitannya dengan jalan2 Landern, Sekolahan2 serta pengeluaran2 untuk Kebudayaan.

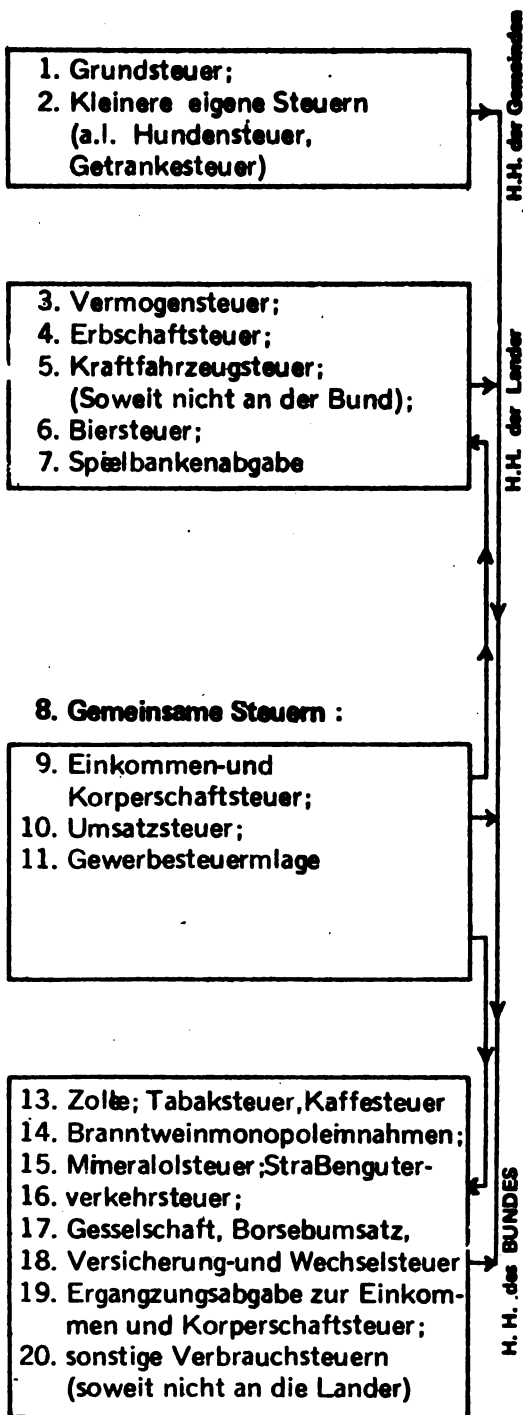
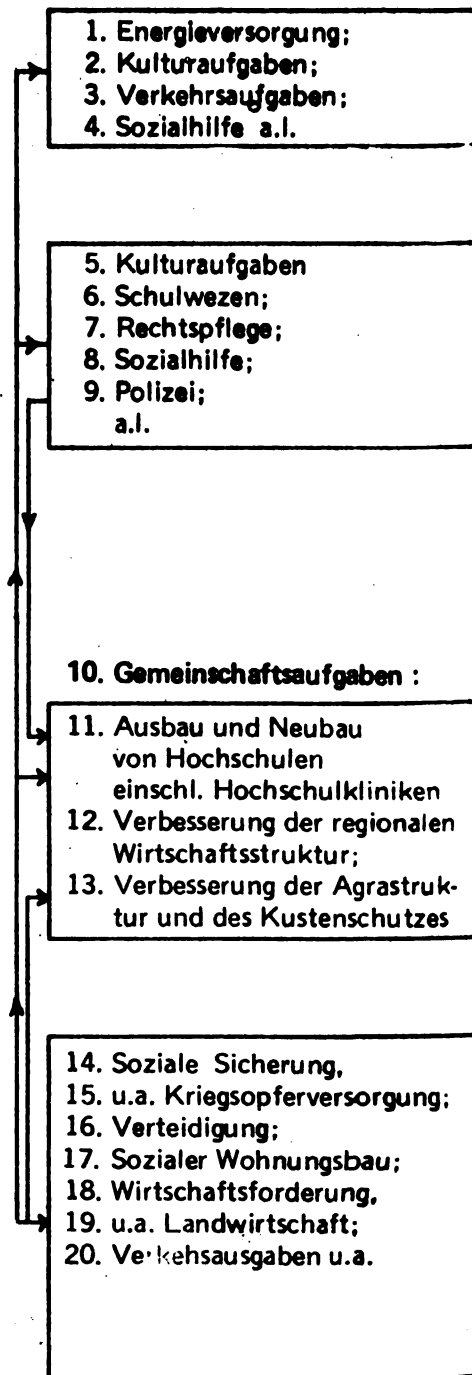
Disamping itu Gemeinde juga mempunyai tugas2 sampingan yang diatur oleh Undang2 diberikan oleh Bund dan Land dimaksud untuk pengaturan atau pemeliharaan umum. Sedangkan pembiayannya diperolehnya dari Gemeinde yang ditariknya sendiri, demikian pula beberapa bentuk bantuan yang diperolehnya dari Ebene2 tersebut diatas.

Ebene menengah yalah Lander. Tugas utama dari Ebene ini yalah Kebudayaan (Sekolah dan Pendidikan tingkat tinggi), Tata tertib serta penegakan hukum serta Kepolisian. Bidang Kesehatan hanyalah yang penting2 saja, yang mendapat tempat.

Ebene yang terakhir atau yang teratas yalah Bund, yakni kumpulan tugas2 yang tak mungkin atau tak dapat ditampung oleh Ebene disebut terdahulu, antara lain terdiri dari mengenai bidang Pertahanan dan Kemanan, Pembangunan Gedung2 Pemerintahan dan Tempat tinggal, dan yang maha penting yalah Lalu Lintas Umum (Perkereta-apian dan jalan2 jarak jauh),ekonomi dan tanah2 agrarisch serta potensi masyarakat sosial nasionalist.

Pengeluaran2 yang besar2 hanya dapat dipenuhi apabila benar2 diperlukan. Untuk menutup pengeluaran2 tersebut separohnya diperoleh dari Pajak-pajak Pendapatan (sumbangan2 Gemeinden) serta Pajak2 Korperschaft (bantuan dari daerah2) merupakan jumlah yang cukup lumayan, dan merupakan 70% dari Pajak2 Perusahaan.

Penghasilan Bund sendiri diperoleh dari Pajak2 Mineral, Pajak Tembakau, Pajak Kopi, Pajak pemakaian jalan raya dan Lalu Lintas Bea cukai (Zollen). Hal yang terakhir ini merupakan ½ %-nya Gewerbe Steur.

Kemudian diatur pula kerja sama antara Bund, Lander dan Gemeinden. Pengeluaran2 bersama tersebut yang direncanakan serta dibiayai bersama pula terdiri dari : Pengurusan serta Pemeliharaan Sekolah2 Tinggi, Perbaikan struktur perekonomian daerah, Perbaikan strujktur pertanian serta perlindungan pantai2.

PENDAPATAN-2 **PENGELUARAN-2**

KEBUTUHAN DEKKING SAMPINGAN UNTUK PENGELUARAN2 PEMERINTAH

Dalam masyarakat industri dewasa ini, pengeluaran-2nya didasarkan pada perhitungan ekonomi & keuangan yang matang. Negara pada zaman modern ini tak mungkin lagi mempertahankan cara2 pengeluaran yang traditionil. Oleh karenanya dalam anggaran selalu terdapat pembagian2 pendapatan, baik untuk pegawai pusat maupun daerah. Oleh karenanya dalam politik keuangan yang baru berfungsi pula sebagaimana layaknya pada perusahaan2, dalam menentukan policy pendapatan demikian pula pengeluaran-2nya dalam anggaran. Disatu fihak memuat tujuan policy perpajakan, yang mencerminkan keadaan masyarakat yang berpenghasilan tinggi, dan pencerminan selanjutnya yang layak, juga kita jumpai dalam Pajak Pendapatan yang progressip, Pajak2 Perusahaan, Pajak Kekayaan (diperlukan suatu instrument yang baik).

Dilain fihak memuat Pengeluaran2 negara, terutama didaerah yang kurang mampu. Tanpa ikut campurnya Bund (Pusat), tak mungkin dapat berkembang dengan cepat, sepadan dengan daerah2 lain yang lebih mampu. Hampir 30% dari anggaran diperuntukkan Soziale Sicherung, 10% untuk mengembangkan Ilmu Pengetahuan, dan 10% lagi untuk keperluan jalan2 raya.

Fungsi ketiga dari Finanz politiek atau Politik Keuangan, yalah sebagai faktor pengatur gelombang pasang surutnya dalam perekonomian negara.

Politik untuk meratakan gelombang2 konjunktur tersebut dinamakan pula "ANTIZYKLISCHE FINANZPOLITIEK". Dalam Undang2-nya tahun 1967 pemerintahan Bundes dan Lander mendapatkan tugas untuk mengatur stabilitet perekonomian negara. Yalah suatu keharusan untuk mempertahankan niveau harga2 diantara Bund dan Lander, serta kegiatan2 yang mantap dalam perekonomian yang seimbang. Dalam hal ini dapat dilihat dalam anggaran. Melalui "Dana keseimbangan konjunktur" (Konjunkturausgleichsrucklage) perekonomian yang kurang sehat dapat dicegah dengan cara pembiayaan yang diperoleh dari cadangan2, atau melalui pinjaman2 kredit, sehingga perekonomian dapat sehat kembali.

Juga Lander dan Kemeinden serta ber-macam2 Lembaga2 Pemerintahan yang lain harus pula menyesuaikan diri dengan politik ini.

Difihak lain yalah disegi pendapatan, kecenderungan untuk menghapuskan adanya pengendalian2 dari Konjunktur tersebut.

PENGERTIAN ANGGARAN DAN RENCANA KEUANGAN

Tiap kegiatan Pemerintah selalu mempunyai konsekwensi2 keuangan. Pemerintahan Bundes setiap tahun menyusun rencana anggarannya, untuk mengetahui kemungkinan2 pendapatan yang akan diterimanya, terdiri a.l. Pajak2 atau Iuran2 yang akan diterimanya dari kegiatan2 administrasi pemerintahan serta pinjaman2 pemerintah. Sebagai kebalikannya yalah pengeluaran2 serta pengawasannya yang memungkinkan. Pendapatan2 diarahkan pada hasil yang akan dicapai dari kegiatan2 ekonomi. Semakin tinggi gaji2 para pekerja serta keuntungan-keuntungannya yang dibayarkan oleh suatu perusahaan, semakin tinggi pula pendapatan2 negara yang akan diperolehnya. Pengeluaran2 mempunyai konsekwensi2 keharusan yang harus dilakukan oleh para sub2 organ, dan itu merupakan suatu keharusan yang telah pula diatur dalam undang2.

Perencanaan anggaran selalu diarahkan atau diparalelkan pada program2 pemerintah. Oleh karenanya anggaran disebut pula sebagai " das Regierungsprogramm in Zahlen " atau program pemerintah yang dituangkan dalam angka2, atau apabila ingin diberikan arti yang lebih mantap disebut pula "Schicksalsbuch der Nation" atau kurang lebih terjemahannya : Suatu buku yang menentukan bagi suatu bangsa. Dalam hal ini terdapat kurang lebih 8.000 Einzelansatze (Titel). Tiap einzelne dari Ansatze tersebut terdapat Titelbezeichnung, yang kurang lebih dapat kita persamakan dengan **Mata Anggaran** pada sistim anggaran kita, yalah memuat maksud atau tujuan dari Titel tersebut. Demikian pula keterangan-keterangan berkenaan dengan rencana pengeluaran tersebut, sehingga tiap warga dapat memahami apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah dalam tahun2 mendatang, yang dituangkan dalam program pemerintah dengan bentuk angka tersebut. Kemudian anggaran tersebut masih pula digolong2-kan dalam Einzelplane sebanyak 26 golongan, atau dapat kita persamakan dengan **Pos** dalam anggaran kita, yalah menunjukkan sub2 organ, atau instansi2 pemerintah yang setaraf dengan Dit. Jen. Selain Kementerian2 yang terdapat di Bundes,juga Mahkamah Agung Bundes, Badan Pemeriksa Keuangan Bundes dsb.) Selain itu masih terdapat pula suatu gambaran mengenai pendapatan dan pengeluaran disegi keuangan negara ini. Dengan penempatan anggaran, maka hubungan timbal balik antara Ekonomi & Keuangan Pemerintah disatu fihak, dan perkembangan ekonomi semakin baik adanya. Dalam saling pengaruh mempengaruhi antara anggaran disatu fihak dan konjunktur dilain fihak, diharapkan akan diperoleh situasi keuangan yang baik.

Hal itu penting sekali artinya, terutama untuk penentuan harga2, perangsang pada kegiatan2 ekonomi, dan sekaligus sebagai alat pengawasan terhadap kegiatan ini semua. Dan sebaliknya pendapatan2 pajak tergantung sekali pada kegiatan2 ekonomi ini. Dengan demikian maka jalinan timbal balik antara Anggaran dan Konjunktur dapat dicapai.

Apa yang berlaku bagi Anggaran Bund, berlaku pula terhadap rencana keuangan jangka panjang Bundes. Rencana jangka panjang keuangan Bundes,adalah gambaran anggaran Bundes dalam lima tahun mendatang, pengeluaran2 apa saja yang akan dilaksanakan oleh pemerintahan Bundes, serta bagaimana pula pengeluaran2 tersebut dibiayai. Rencana keuangan, adalah dasar gambaran perkembangan2 mendatang yang penting2 mengenai kegiatan2 ekonomi rakyat, antara lain mencakup produksi2 rakyat, pendapatan2, harga2 serta penanaman modal. Hal tersebut diatas selalu mendapatkan perhatian, dan perlu senantiasa dikembangkan agar hasilnya lebih memuaskan. Tugas yang amat penting dari suatu rencana keuangan yalah untuk membatasi bahwa pengaruh anggaran Bundes begitu kuatnya, sedangkan pelaksanaan dari proyek2 baru dapat dilihat pada permulaan 3 atau 4 tahun mendatang. Oleh karenanya dilihat secara keseluruhan, maka dalam jangka waktu 5 tahun untuk mendapatkan keseimbangan antara pendapatan dan pengeluaran., rencana keuangan adalah gagal. Dari itu merupakan tugas yang berat bagi pemerintahan Bundes, untuk menyesuaikannya.

Oleh karenanya pengertian kita mengenai " Bundesrepublik " bukan hanya Bund semata, melainkan kita harus pula mengingat 11 Bundeslander yang lain, yang tidak dapat dikesampingkan peranannya dalam hal ini, seperti misalnya juga Gemeinden. Menteri Keuangan Bundes, Menteri Keuangan Lander, dan wakil dari Gemeinden selalu mengadakan pertemuan secara berkala di Dewan Perencana Keuangan (Finanzplannungsrat), untuk membicarakan anggaran serta

rencana keuangan mereka masing2. Pembicaraan2 semacam ini diperlukan dalam Badan2 kenegaraan bersama, untuk mencapai adanya stabilitet serta sebagai pengawas / pembimbing dalam perekonomian.

PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA PEMERINTAH BUNDES

Rencana anggaran belanja Bundes, yalah penyusunan suatu anggaran belanja, yang merupakan suatu bagian dan dikaitkan dengan rencana keuangan lima tahun. Anggaran Bundes adalah suatu undang2 yang dibuat agak ruwet.Tiap pendapatan dan pengeluaran adalah ketat sekali, harus memuat setinggi2-nya,setraditioneel mungkin, demikian pula harus digambarkan secara tepat, serta tujuan yang selalu berkaitan.

Adalah tugas dari Menteri Keuangan Bundes, tiap tahun harus menyusun dan menyampaikan rencana anggaran belanja negara. Anggaran Belanja terdiri dari Bagian2 Anggaran Kementerian2 Bundes dan Lembaga2 Tertingginya. Selanjutnya terdiri dari seluruh Bagian2 Anggaran, dan diberikan juga mengenai gambaran/tanggapan disebelahnya. Selanjutnya yalah perkiraan mengenai sumber2 penerimaan setinggi2-nya untuk berbagai pendapatan. Perkiraan ini mendasarkan pada pengalaman atau keadaan beberapa tahun2 yang lalu, dengan berpedoman pada perkembangan2 ekonomi, dalam mana pendapatan2 yang berasal dari pajak yang akan menentukan.

Pengeluaran2 diarahkan pada tugas2 yang menjadi beban Bund didasarkan pada politik yang ditempuh oleh pemerintah Bundes. Oleh karenanya masing2 Menteri Bundes serta Lembaga2 Tertinggi lainnya menuntut hak2-nya tersebut. Dalam hal ini Menteri Keuangan Bundes menyampaikan Rencana Anggarannya. Harus selalu difikirkan bahwa Rencana Pengeluaran seluruhnya tidak melebihi perkiraan yang diperoleh dari pendapatan2 pajak, serta pendapatan2 yang diperoleh dari kredit2. Peranan Menteri Keuangan Bundes adalah untuk memenuhi kebutuhan Kementerian2, serta menyeragamkan pendapatan2 negara. Bila mana perlu mengurangi pengeluaran2, sekiranya keseimbangan anggaran tidak dapat tercapai.

Menurut undang2, penyampaian rencana anggaran dilakukan oleh Bundesregierung, yalah Kabinet mendiskusikan menyusun dan memutuskan. Tentang perbedaan pendapat antara Menteri Keuangan dan Kementeriannya dalam hal ini dipisahkan.

Pemerintahan Bundes menyampaikan Rencana Anggaran Bundes, dalam bentuk undang2 pada Bundesrat (terdiri dari perwakilan negara2 bagian G.G. art. 51) ber-sama2 dengan Bundestag (Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum G.G. art. 38). Bundesrat meminta waktu 6 minggu untuk memberikan tanggapannya, mungkin juga perobahan2 yang akan mereka usulkan.

Kurang lebih dalam waktu yang bersamaan Bundesrat mengadakan pembicaraan2, Bundestag mengadakan lesung pertama (pemandangan umum), Menteri Keuangan Bundes berkewajiban untuk memberikan penjelasan2 apa yang terdapat dalam penetapan Pendapatan dan Pengeluaran tersebut. Wakil2 dari Bundestag, yalah yang mewakili partei dengan hati2 mempelajari bagian perbagian. Kemudian perancang undang2 dari Komisi anggaran menyampaikan pada Bundestag, tanggapannya mengenai anggaran bagian2, bahkan usul2 perobahannya.

Lesung kedua di Bundestag, tidak akan diadakan lebih dulu sebelum Bundesrat menyampaikan pendapatnya lebih dahulu. Jawaban Pemerintah disampaikan setelah forum dalam Bundestag tercapai. Dengan cara demikian,maka keberatan2 Bundesrat sebagai Badan Perundang-undangan dapat diatasi. Dalam lesung kedua tersebut, maka hasil pembicaraan Komisi Anggaran disampaikan oleh Pembawa laporan (Berichterstattern) dalam rapat pleno Bundestag. Kemudian dimulai pembicaraan2 anggaran perbagian (Einzelpläne). Untuk perobahan2 terhadap anggaran Bundes, Bundestaglah yang harus memutuskan.

Dalam lesung ketiga, sekali lagi harus ditetapkan bersama terhadap seluruh isi anggaran, dirundingkan dan apabila diterima harus dipungut suara (abstimmen).

Apabila pemungutan suara tak tercapai, maka rencana undang2 yang masih belum tercapai persesuaiannya tersebut dapat diajukan sekali lagi ke Bundesrat. Hal ini terjadi apa bila masih belum terdapat adanya konsensus diantara para anggauta Bundestag, misalnya yang menyangkut kepentingan negara-negara Länder.

Setelah diputuskan bahwa rencana undang2 anggaran diterima segera dikembalikan pada Menteri Keuangan Bundes, dilanjutkan ke Bundeskanzler, kemudian ke Bundespräsidenten untuk beliau tanda tangani. Selanjutnya ditempatkan pada Bundesgesetzblatt untuk diundangkan sebagai undang2.

PELAKSANAAN ANGGARAN, PENYAMPAIAN PERTANGGUNGAN JAWAB DAN PENELITIAN PERTANGGUNGAN JAWAB

Pemerintahan Bundes beserta organ2 administrasinya diharuskan melaksanakan anggarannya dengan berpedomankan pada Undang2 anggaran serta rencana anggaran. Dalam hal ini mereka terikat pada tujuan2 yang terdapat dalam pengeluaran, sepanjang tidak terdapat adanya pengecualian2. Dapat juga terjadi suatu pendapatan yang dalam kedudukannya diperlukan, yang dalam pengeluaran yang lain dimanfa'atkan, dalam mana tak diketahui sebelumnya. Terjadi dalam tahun berjalan suatu kebutuhan yang tak tersangka dan bersifat penting sekali. Dengan demikian maka Parlemen harus memutuskan adanya anggaran tambahan, sepanjang Menteri Keuangan Bundes dalam anggarannya tidak mencantumkan adanya perhitungan diluar perencanaannya tersebut. Pada batas2 yang formil dalam pelaksanaan anggaran masih terdapat ruang gerak yang elastis, serta sering pula dalam tahun pelaksanaan anggaran dimana keadaannya masih memungkinkan dalam jangkauan dan dalam keadaan darurat yang memungkinkan pengambilan kebijaksanaan tersebut. Kebijaksanaan tersebut dapat ditempuh baik dalam ekonomi/keuangan, maupun secara Konjunktur yang bersyarat. Sebagai suatu instrumen yang amat penting, dapat dikatakan suatu pemotongan pengeluaran.

Setelah penutupan tahun anggaran, Menteri Keuangan Bundes harus menyampaikan perhitungan Pendapatan dan perhitungan Pengeluaran pada Bundestag dan Bundesrat. Kelanjutan dari pada Perencanaan anggaran harus diikuti oleh Perhitungan anggaran dan Perhitungan Kekayaan, terutama pada pendapatan dan pengeluaran, serta penyimpangan2 yang telah terjadi.

Badan Pengawasan, yang menjamin bahwa pelaksanaan anggaran dijalankan dengan baik (ordnungsgemäßt) berada ditangan Bundesrechnungshof. Mereka menjaga agar Pemerintahan Bundes, menggunakan Pendapatan2 yang berasal dari pajak2 yang dibebankan pada rakyat, digunakan secara hemat dan ekonomis mungkin.

Badan Pengawas Keuangan Bundes (Bundesrechnungshof) memeriksa dan meneliti seluruh anggaran serta pelaksanaan ekonomi Bundes termasuk pula kekayaan2 serta perusahaan2-nya. Selanjutnya yang diperiksa bukan hanya kebenaran dan kerapian daripada Perhitungan anggaran melainkan sekaligus diteliti, apakah uang2 pajak beserta denda2-nya digunakan secara hemat dan ekonomis. Keberatan dalam setiap hal ditandai. Dan hasil dari pemeriksaan tertinggi dari se-Rechnungshof tersebut ditempatkan pada suatu laporan. Juga dapat pula mengusulkan/menyaranken suatu pelaksanaan administrasi yang lebih rationeel. Hasil dari pemeriksaan tersebut disampaikan pada Bundestag, Bundesrat dan Bundesregierung. Bundestag dan Bundesrat harus menangani perhitungan anggaran tersebut, perhitungan kekayaan dan laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Bundesrechnungshofs tentang karya yang dilakukan oleh Bundesregierung. Apabila hal itu terjadi, maka pertama-tama adalah undang2 anggaran yang akan menjawabnya.

Bermilyard-milyard setiap tahunnya diperoleh dari rakyat dalam bentuk pajak2 dan beban2 yang lain, dibayarkan pada Kas2 Negara. Sekitar 1/3 dari hasil produksi rakyat mengalir melalui Kas2 Bund, Ländern dan Gemeinden, namun kebanyakan masyarakat tidak menaruh perhatian dalam hal itu.

Perundang-undangan yang demokratis terikat pada Undang2 Dasar, dan keputusan2 yang diambil oleh wakil2 rakyat yang berada di Parlemen. Salah satu hak tertinggi dan terpenting, yalah ikut menentukan anggaran belanja negara.

Di Bundestag duduklah wakil2 rakyat yang terpilih. Tiap warganegara dapat meneliti, mempengaruhi Pemerintah, demikian pula mengenai anggaran belanja negara. Pemerintah dan Parlemen mempunyai keharusan untuk selalu menerangkan pada setiap warganegaranya mengenai kebijaksanaan yang mereka lakukan. Dengan demikian maka hak2 demokrasi mereka dapat selalu diikut sertakan.

OTONOMI ANGGARAN DI BUND DAN LÄNDERN

1. Pengurusan Anggaran

a).Pembagian kekuasaan di Negara Bundes Republik,

Didalam Undang2 Dasar (GG) disebutkan, bahwa Jerman adalah negara Bundes, atau dengan perkataan lain menganut sistim Federalismus. Dalam semua negara2 demokratis yang modern, selain terdapat kekuasaan2 TRIAS POLITICA theori J. Montequie, masih terdapat pula satu kekuasaan diantaranya, yalah antara Pemerintah Pusat (BUND) dengan Negara Bagiannya (LANDERN). Kerjasama diantara Bund serta Lander untuk mengisi tugas2 pemerintahan, selalu diatur dalam Undang2 Dasar (GG). Demikian pula untuk membagi kekuasaan, diantara Bund dan Lander terdapat dalam artikel 30 Undang2 Dasar (GG).

Kemudian pembagian wewenang selanjutnya untuk mengisi tugas2 Pemerintahan Lander lebih lanjut, sejauh GG tidak mengaturnya. Oleh karena itu GG untuk hal2 yang demikian, dalam pengaturan lebih lanjut diserahkan pada Bund sebagai Pusat dari negara2 bagian, dan pada Lander sebagai anggauta Bund, dan mengenai wewenang dalam pengaturan wilayah itu sendiri. Tiap pembatasan wewenang mempunyai arti, untuk menghilangkan adanya gab diantara sesama Lander, atau hubungan antara Bund dan lander, sehingga adanya kerjasama yang kontinue tetap terpelihara.

b). Pemisahan anggaran,

Menurut artikel 109 abs. 1 GG, bahwa Bund dan Lander didalam mengatur rumah tangga ekonominya adalah berdikari (selbstandig), satu serta yang lain adalah merdeka. Oleh karena itu Pemerintah Bund sebagai Pemerintah Pusat, hanya sebagai penjaga gawang. Penyerahan wewenang dari Bund kepada Lander sebagai negara anggauta, mempunyai kelanjutan yang bersifat khusus menurut kepentingan negara2 bagian itu sendiri. Namun dalam hal2 yang khusus tersebut kemungkinan didalam GG juga lain pula maknanya. Apabila Lander mengadakan hubungan dagang dengan mengaitkan nama Bund, maka dengan sendirinya dalam hal tersebut Bund-pun juga terikat karenanya.

Bentuk Federatif dari Pemerintahan BRD, mengakibatkan penyerahan otonomi anggaran dari Bund pada Lander.

Anggaran ekonomi *) sebagai mana terdapat dalam artikel 109 § 1 GG adalah kumpulan dari Penerimaan dan Pengeluaran mengenai keadaan penghapusan, perencanaan, pemakaian, penghitungan serta pengawasan secara terbuka, sebagaimana saling berkaitannya, keadaan yang bersifat khusus dari pelaksanaan anggaran, penelitian, pengurusan hutang serta piutang, serta saling ketergantungannya anggaran disatu fihak dan Badan2 swasta dilain fihak.

Berdiri diatas kaki sendiri (berdikari) dan ketidak tergantungan suatu Lander pada Bund mempunyai sifat yang istimewa, sehingga ia mempunyai hak untuk memiliki anggaran belanja sendiri.

2. Pembagian, wewenang

Pembagian wewenang antara Bund dan Landern membawa akibat pengaturan keuangan, mereka atur proporsi lebih lanjut mengenai sumber2 keuangan Antara pembagian sumber2 keuangan, kewajiban2 serta tugas2 adalah suatu masalah yang berkaitan satu sama lain dan tak terbatas. Oleh karena itu harus diatur oleh suatu GG atau Undang2 yang lain, yalah sampai dimana wewenang suatu Lander, atau Badan Daerah yang mana untuk membiayai suatu tugas tertentu, serta bagaimana pula mengenai tanggung jawabnya. Dalam hal ini Lander yang mendapat kepercayaan untuk melaksanakan tugas Bund, harus pula menerima pengawasan dari Bund.

Pembiayaan umum dari Bund pada Landern tercantum didalam GG Bund dan Lander demikian juga Gemeinden untuk menghadapi kemungkinan2 kemacetan keuangan dalam perimbangan keuangan, maka masing2 diperkenankan mengadakan investasi2.

---

*) Haushaltswirtschaft

3. Perimbangan Keuangan yang Horisontal

Lander di BRD mempunyai kemampuan serta kebutuhan keuangan yang ber-beda2. Perbedaan ini disebabkan kelainan setempat, misalnya keadaan ekonomi. Lalu lintas serta struktur kemasyarakatan. Daerah inti dapat ditandai dengan cerobong2 pabrik yang bermunculan diudara, yang menandakan daerah industri merupakan 15% dari daerah BRD, 40% merupakan daerah pertanian dengan luas daerahnya 2/3 wilayah Jerman, sedangkan 1/4 selebihnya merupakan daerah perkotaan. Oleh karena itu dapat dijelaskan disini, bahwa beberapa Lander tidak sama kemampuan ekonominya. Ada yang kuat sekali, sehingga dapat secara leluasa membiayai daerahnya, namun ada pula daerah yang tanpa bantuan daerah lainnya, tak mungkin dapat berdikari. Disini pentingnya perimbangan keuangan (Finanz Ausgleich). Daerah Bundes keseluruhannya harus mendapatkan perlakuan yang sama, terutama mengenai pendidikan, bantuan sosial, jalan raya terutama didaerah Landern. Daerah (Lander) yang kaya, harus menyisihkan sebagian keuangannya untuk membantu daerah yang kurang. Dalam pengertian umum (rakyat Jerman) Finanzausgleich adalah suatu Gemeinschaftshilfe atau kalau menurut istilah kita "Gotong Royong". Oleh karena itu hanya dapat diartikan sebagai bantuan. Situasi yang sebenarnya menurut natur tak dapat dipersamakan. Dan tanpa adanya pengaturan dari atas tak mungkin bantuan tersebut dapat diperolehnya dengan mudah. Hal ini memang dibiarkan dalam bentuk aslinya, terutama penting untuk pertanggungan jawab keuangan dari Lander tersebut. Demikian pula sebagai cambuk atau dorongan, agar tidak hanya menggantungkan diri pada negara tetangganya saja, melainkan ada inisiatip untuk berdiri sendiri. Dalam hal Finanzausgleich tidak memungkinkan, maka Bundes dapat menempatkannya dalam "Politik Anggaran" atau Lander yang lain ikut membimbingnya. Sistim yang bertentangan ini, adalah untuk membatasi perimbangan kemampuan pajak.

4. Kemampuan keuangan Gemeinden

Dalam artikel 20 GG tercantum bahwa Gemeinde mempunyai hak untuk mengatur urusan2 daerah serta rakyat setempat, serta pertanggungan jawabnya sesuai dengan pasal tersebut diatas. Jadi Kommunale Selbsverwaltung hanya dapat bergerak dalam hal2 yang terbatas sesuai dengan kemampuan mereka sendiri. Yang penting kalimat yang terdapat dalam GG tersebut, yalah apa yang disebut dengan "Realsteuergarantie" yalah pajak wajar yang mengalir ke Gemeinden (pajak tanah dan pajak usaha). Diluar ini Gemeinden masih mendapatkan prosentase tertentu dalam pajak pendapatan. Gemeinden mempunyai wewenang keuangan sendiri, oleh karenanya juga mempunyai anggaran sendiri pula. Mereka menyusun anggaran sendiri, dan secara berkala pula mengajukan untuk mendapatkan persetujuan (Menteri urusan Dalam dari Negara Bagian).

5. Rencana Keuangan

a). Arti Anggaran Belanja,

Rencana anggaran belanja tahunan di Jerman, semenjak beberapa tahun ini, diadakan dalam pertengahan tahun. Keputusan2 mengenai pengeluaran yang akan datang adalah mengikat anggaran. Penerimaan maupun pengeluaran Pemerintah ditentukan melalui suatu proses yang panjang, berdasarkan keadaan atau program2 ekonomi serta sosial. Oleh karena itu pembatasannya harus secara hati2 sekali.

Dengan rencana keuangan, maka akan nampak segala tingkatan2 atau jenis2 pengeluaran pemerintah.
Rencana tengah tahunan ini adalah suatu alat Politik Keuangan. Hal ini berkaitan dengan rencana kerja Pemerintah. Sedangkan Anggaran Belanja tahunan, merupakan pengecekan seluruh rencana keuangan. Anggaran hanyalah sebagai dasar keadaan atau alat untuk mengisi berbagai tugas2 Pemerintahan. Anggaran bukan hanya suatu penetapan sefihak oleh Parlemen, melainkan juga suatu keterangan dari Pemerintah. Untuk Pemerintah sebagaimana keterangan2 Pemerintah yang lain, secara politis terikat, dan didalamnya tercantum jumlah2 uangnya.

b). Kerjasama antara Bund dan Landern.

Rencana keuangan tengah tahunan ini harus disesuaikan pula dengan keadaan dewasa ini. Disamping rencana keuangan masing2 beban pengeluaran, harus pula tercantum dalam jumlah keseluruhan dalam anggaran.
Untuk mengkoordinir rencana keuangan Bundes, Lander serta Gemeinden, serta hubungan sesama Gemeinden terdapat suatu Badan/Lembaga dengan nama "Finanzplanungsrat". Anggauta2-nya terdiri dari :

1. Menteri Keuangan dan Ekonomi Bundes,
2. Para Menteri Keuangan Lander,
3. Empat orang wakil dari Gemeinden dan Gemeindeverbande, sedangkan yang dari Bundesrat atas usul pimpinan2 Kommunal.

Disamping itu dalam konsultasi di "Finanzplanungsrats", Deutsche Bundesbank juga ambil bagian didalamnya.
Finanzplanungsrat memberikan dasar2 pedoman. Dari itu adanya suatu rencana keuangan yang uniform serta systematik perlu sekali. Namun adanya kesatuan rakyat, pencerminan ekonomi dan keuangan untuk rencana keuangan, merupakan titikpusat dari kumpulan kegiatan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk pengeluaran2 untuk pemerintah. Disamping itu masih pula terdapat apa yang disebut "Konjunkturrat", untuk mengawasi serta menjaga agar tetap adanya stabilitet dan kontinuitet. Maksudnya agar antara Bund dan Lander dalam anggaran belanja serta ekonomi satu dengan yang lain, saling ketidak tergantungan dan masing2 dapat berdiri sendiri. Finanzplanungrat hanya dapat memberi saran-saran atau petunjuk2 mengenai pengeluaran, sedangkan pendapatan harus ditinjau dari beberapa segi, terutama dari ekonomi dan kemasyarakatan. Sehingga dalam keadaan khusus, terutama untuk memelihara perimbangan ekonomi dapat dimasukkan kedalamnya. Juga penting untuk persamaan politik pajak dan perimbangan keuangan.

6. Perekonomian bersama serta persetujuan Ekonomi dan Keuangan di Bund dan Landern.

Dalam artikel 109 § 2 GG Bund dan Lander dalam anggaran ekonominya harus memelihara tetap adanya perimbangan ini. Pemisahan anggaran ekonomi dari Bund ke Lander, tidak berarti menutup sama sekali idee politik keuangan masyarakat untuk keperluan seluruh negara. Masing2 rencana anggaran harus ditempatkan dalam Undang2 Konjunktur. Oleh karenanya harus dicapai adanya pencakupan seluruh kegiatan ekonomi serta berimbang.

Untuk menjaga tetap adanya keseimbangan seluruh perekonomian negara, Bundesregierung dapat dengan melalui Rechtsverordnung dengan persatujuan Bundesrats serta sub organnya, bahwa Bund dan Lander dapat menggunakan

persediaan perimbangan konjunktur (Konjunkturausgleichsrucklagen). Hal ini hanya dapat terjadi dalam keadaan yang benar2 serius, dan Bundesrat melalui sitzungnya dapat membenarkan policy tersebut.

Untuk memelihara kegoncangan2 dalam perimbangan seluruh perekonomian, Bundesregierung melalui Rechtsverordnung dengan persetujuan Bundesrats kemudian mengatur lebih lanjut. Hal ini penting sekali, karena uang yang diperoleh dari Kredit dibatasi sekali, terutama dalam jumlah2 yang sangat tinggi. Kemudian masih dapat kita lihat, bahwa penerimaan kredit hanyalah dalam ukuran2 dan waktu tertentu, setelahnya melalui persyaratan2 tertentu.

Pengambilan kredit, apalagi dalam jumlah yang sangat tinggi dibatasi sekali, maka dapat dilihat disini bahwa hal tersebut hanyalah dapat terjadi setelahnya melalui persyaratan2 tertentu. Satu2-nya yang berwenang dalam hali ini hanyalah Bundesminister Urusan Ekonomi yang dapat menentukan berapa yang diperlukan untuk kredit tersebut.

7. Keseragaman perundang-undangan anggaran untuk Bund dan Lander

a). Umum

Dalam kerjasama kedinasan antara Bund dan Landern, terutama dalam rangka keseragaman serta kesatuan hanyalah mungkin atas dasar perundang-undangan. Untuk mengkoordinir lebih lanjut politik anggaran hanyalah dapat dicapai adanya perimbangan anggaran pemerintah. Tanpa adanya keseragaman tak mungkin pula dapat tercapai adanya perimbangan ini. Tanpa perimbangan maka akan mengganggu pula pembagian anggaran ekonomi antara Bund dan Lander, dan akan menggagalkan pula inti dari pada anggaran umum ekonomi/keuangan. Dalam artikel 109 punt. 3 GG telah pula disisipkan, yang kemudian melalui undang2 Bund, dengan izin dari Bundesrat mengenai keperluan Bund dan Lander jumlahnya harus ditetapkan. Atas dasar yang baru ini, maka anggaran mulai mempunyai kekuatan hukum, dan membagi antara Bund dan Landern,serta mulai 1 Januari 1972, atas dasar tersebut diatur lebih lanjut. Hal ini nampak ber-beda2 di beberapa Lander.

b). Pengelompokan anggaran

Dalam arti yang khusus, untuk penyamaan rencana anggaran yang umum yalah pengelompokan. Pengelompokan anggaran di Bund dan Landern masih menganut prinsip2 Kementerian, sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang2 dasar, yalah pembagian pada rancangan anggaran masing2 Einzelplan (Anak Bagian) dan Anggaran Modal. Atas dasar GG. anggaran kemudian struktur anggaran disesuaikan dengan sistimatik anggaran yang baru tersebut. Sistim ini sebagai pemantulan imbangan perekonomian. Penggolongan antara Penerimaan dan Pengeluaran dimaksud agar tetap terpelihara adanya keseragaman diseluruh Bundes. Dalam tahap pertama merupakan pencerminan dasar penggolongan ekonomis, yalah Staatskontos dalam rangka penjumlahan dana ekonomi masyarakat. Pembagian/penggolongan menurut skema yang baru memungkinkan adanya pemasukan bidang ekonomi dalam anggaran, serta kerja pembagian politik anggaran. Disamping itu masih terdapat pula dimasukkannya fungsi baru kedalam penggolongan penerimaan dan pengeluaran. Sistimatik anggaran yang baru tersebut, yalah menganut cara internasional atau supranasional, terutama dimasyarakat Europa, yang menggunakan penggolongan secara ekonomis. Oleh karena itu

sistimatik anggaran yang baru tersebut, dapat pula dipergunakan dalam mengkoordinir perekonomian negara2 Europa.

c). Anggaran Belanja selayang pandang

Sebagai suatu mean atau alat, Haushaltplan pada dasarnya adalah suatu gambaran pengelompokan dari beberapa fungsi pemerintahan yang terbagi-bagi. Oleh karenanya harus terdapat kesamaan dan keseragaman anggaran antara yang satu dengan yang lain.

Selain Haushaltplan mencerminkan anggaran juga merupakan pencerminan situasi keuangan serta pembiayaan melalui kredit. Pencerminan Anggaran nampak dalam Einzelplanen (pasal dalam Anggaran R.I.) . Penerimaan dan Pengeluaran serta kewajiban2-nya dalam saling isi mengisi antara yang satu dengan yang lain. Terdapat pula jumlah2 yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh undang2.

Pencerminan Keuangan terdapat pula perhitungan2, disebut Finanzierungssaldos, yalah suatu sisa anggaran dari rencana keuangan, yang penerimaan2-nya diperoleh dari kredit, serta kewajiban2-nya untuk mengembalikannya.

DASAR ILMU ANGGARAN PEMERINTAH DI JERMAN

Untuk menyusun serta melaksanakan rencana anggaran, berdasarkan pada suatu undang2. Hal ini berlaku sama, baik untuk Bund, Lander serta Gemeinden Undang2 ini disusun pada tahun 1922, dan oleh Pemerintahan Bundes diambil alih, dan berlaku sampai sekarang. Juga masih terdapat pula di peraturan2 keuangan Lander yang baru.

Dalam undang2 anggaran Gemeinde yang baru, masih pula dicantumkan sampai sekarang, baik peraturan2 Gemeinden maupun peraturan2 Keuangan Gemeinden.
Kemudian prinsip2 tersebut nampak sebagai berikut :

1). Prinsip tahunan

Tiap tahun anggaran, disusunlah suatu rencana anggaran. Tahun anggaran adalah sama dengan tahun Kalender (1 Januari sampai dengan 31 Desember). Demikian pula mengenai anggaran 2 tahun yang lampau, juga disesuaikan dengan tahun anggaran ini.

2). Prinsip kesatuan anggaran

Penerimaan dan Pengeluaran serta kewajiban penguasa dari semua badan2 Pemerintahan yang memiliki anggarannya masing2, menyusun ber-sama2 kesuatu anggaran. Jadi bukanlah merupakan bagian dari pemerintahan tersebut yang masing2 mempunyai anggarannya sendiri, seperti Rumah Sakit dst., melainkan keseragaman dari masing2 perongkosan serta jumlahnya. Adanya penggolongan anggaran, maka mempengaruhi pula fungsi2 ekonomis serta politis dalam susunan anggaran. Dalam hal ini akan meringankan pula pengawasan secara politis.

Pemisahan antara pemerintahan disatu fihak serta anggaran keuangan dilain fihak benar2 harus diadakan.

3). Prinsip Kesempurnaan

Dalam anggaran harus tertampung semua penerimaan, semua pengeluaran

dari badan2 pemerintahan, yang telah diperkirakan dalam tahun anggaran yang akan datang. Oleh karenanya prinsip kesempurnaan sebenarnya mempunyai dua arti :

a). Baik Exekutive maupun legislative dalam penetapan anggaran harus memperhatikan benar2 susunan Penerimaan maupun Pengeluaran.

b). Hanyalah Pendapatan dan Pengeluaran yang sudah jelas saja dapat diperhatikan.

Dalam rencana pengeluaran2 yang tinggi, dengan sendirinya diperlukan pertimbangan2 yang matang. Untuk menutup rencana yang tinggi tersebut, sudah pasti diperlukan pendapatan2 yang tinggi pula, atau menutup atau mengurangi rencana2 pengeluaran yang lain. Untuk menambah penerimaan baru harus difikirkan dengan teliti oleh Menteri Keuangan, demikian pula pengeluaran2 yang tidak perlu harus dicegah. Untuk suatu rencana penerimaan yang tinggi, demikian pula ditempatkannya rencana pengeluaran yang tinggi pula, penjaga gawang di Parlemen harus waspada dalam hal ini, jangan sampai rakyat mendapatkan beban tambahan dengan rencana keuangan yang baru tersebut. Oleh karenanya harus diteliti secara sempurna.

Undang2 dalam hal ini bukan sekedar untuk meluluskan saja semua rencana keuangan, namun juga harus difikirkan bagaimana pelaksanaannya nanti. Apabila rencana anggaran tersebut tidak dapat lolos dalam Parlemen, harus pula dalam Anggaran ekonomi harus ditarik pula, sehingga tidak sampai terjadi adanya Penerimaan lebih, atau Pengeluaran yang melampaui.

Setelah Undang2 anggaran selesai, harus pula disusul pedoman2 pelaksanaan anggaran dari Bundes atau dari Lander.

Pengeluaran : Rencana anggaran harus dapat menampung semua rencana2 pengeluaran yang sudah dapat diperkirakan dalam tahun anggaran berikutnya. Dalam perundang-undangan tidak dibedakan, apakah jumlah tersebut segera dapat dilakukan pembayarannya, ataukah baru akan pesan barang2 misalnya. Pengesahan hanyalah titik waktu mulai berlakunya pengesahan tersebut.

Penerimaan : Semua rencana penerimaan yang nyata2 dalam tahun berikutnya dapat diterima disahkan. Dan rencana penerimaan yang masih diragukan kemungkinannya tidak dapat disahkan. Oleh karenanya hanyalah yang benar2 mencerminkan penerimaan yang nyata saja, sehingga dalam anggaran penting sebagai alat lawan pengeluaran (deckungsmittel).

Untuk rencana lebih dari satu tahun, rencana2 yang sudah pasti serta menurut tahun2 pembayarannya saja yang dapat disahkan.

Kadang2 pengesahannya pembayarannya didalam pertengahan tahun. Dalam hal ini diutamakan kemungkinan2 yang memang dibatasi atau mendapat pengamatan khusus. Hanya dalam keadaan yang khusus pula dapat diberikan.

Dalam undang2 ditentukan, bahwa kesempurnaan terdapat pula berbagai penyimpangan2 :

a). Jumlah yang hanya dikuasai sementara, untuk seterusnya disampaikan pada yang berkepentingan (durchlaufende Gelder).

b). Pembayaran2 dalam rangka menjaga likwiditet ekonomis (misal : Perusahaan2 vital lalu lintas, Kredit2 kassa).

c). Penerimaan dan Pengeluaran dari suatu perusahaan yang yuridisch tidak mampu tanpa adanya "Badan Hukum" (perusahaan sendiri).

d). Lain2 Penerimaan dan Pengeluaran, yang pertanggungan jawabnya ditetapkan oleh undang2 sebagai pengecualian.

4). Perundang2-an harus tepat dan overzichttelijk

Tepat berarti bahwa permulaan kata2 harus didapatkan seilmiah mungkin. Rangka seyogyanya seberapa mungkin mendekati susunan yang sebenarnya Maksud yang ideal ini justru susah untuk dicapai, karena masih dalam processing berjalan untuk masa dikemudian hari. Untuk menemukan permulaannya (memulainya) terdapat dua cara : yalah dengan perhitungan dan perkiraan.

Cara dengan perhitungan lebih dapat dipercaya. Misal untuk pengeluaran-pengeluaran keperluan investasi untuk rencana bangunan, haruslah didapatkan gambaran biaya bangunan (Planungsunterlagen). Untuk dasar2 perencanaan harus juga dipikirkan untuk pemeliharaan yang besar, serta rencana2 perkembangan selanjutnya. Dasar2 perencanaan dibawah ini akan nampak :

a. Bentuk pelaksanaan,
b. Biaya perencanaan,
c. Biaya pendirian,
d. Biaya perusahaan,
e. Biaya lain-lain,
f. Pengolahan dari pada anggaran ekonomis (biaya kelanjutan).

Pendapatan harus diperhitungkan dengan teliti, terutama untuk penutupan-penutupan kontrak, supaya dari dasar sudah diperhitungkan dengan matang. Demikian pula sebaliknya untuk pengeluaran, misal gaji pegawai menengah, pembayaran kerugian, upah buruh; dalam hal ini sering kali perhitungan drastisch (Durchschnittssatzen) dipergunakan.

Sebagian pengeluaran2 juga pengeluaran2 tertentu diperhitungkan menurut cara yang wajar. Dalam hal ini kebanyakan berdasarkan pengalaman, dan sedari semula penempatannya dalam anggaran serta administrasi keuangan memang sudah demikian. Dalam pengeluaran yang sama adakalanya dikecualikan, namun dalam pengesahannya nanti tak berani melampauinya (misal usul perbaikan suatu gedung). Peraturan dapat pula mengatur pengeluaran tetap dan kontinue, misal : buku2 pelajaran, bantuan2 sosial, juga obat-obatan dan alat-alat kedokteran untuk perlengkapan rumah sakit.

Apabila perkiraan yang tepat tak dapat diperoleh, maka satu2-nya jalan hanyalah dengan perkiraan. Dasar yang sangat penting adalah fakta2 mengenai penerimaan atau pengeluaran tahun yang lampaui sebagai dasar. Dasar2 perkiraan harus secara permanent dan kontinue diikuti serta diperhitungkan.

Kebenaran hanyalah dapat dicapai, apabila tiap penerimaan maupun pengeluaran dikembalikan pada dasarnya semula, yalah maksud serta tujuan dari rencana keuangan tersebut. Hal ini adalah semata-mata tergantung daripada bagaimana bunyi peraturannya.
Maksud yang sebenarnya dapat dilihat dari definisi serta pendiriannya.

Penjelasan sebenarnya tidak mendasarkan pada maksud, sekedar untuk menerangkan keadaan senyatanya.

Anggaran harus menggambarkan keadaan yang sebenarnya, oleh sebab itu selanjutnya dibagi dua :

a). Pengamatan secara ekonomis serta politis serta perimbangannya, memungkinkan adanya hasil perhitungan yang baik.

b). Administrasi memerlukan bantuan memerlukan bantuan pengetahuan2 keuangan serta organisasi.

5). Dasar2 Perimbangan Keuangan

Inti daripada pedoman2 ekonomi dan keuangan, bahwa antara Pengeluaran dan Penerimaan haruslah seimbang. Undang2 Dasar maupun peraturan2 Landes dalam pengaturan perimbangan keuangan adalah sama. Selanjutnya akan dijumpai pula pedoman2 pembayaran dalam perimbangan keuangan ini antara Penerimaan dan Pengeluaran dalam anggaran. Bahaya daripada perimbangan ini dalam anggaran keuangan harus dipecahkan oleh pemerintah, dan dalam keadaan luar biasa harus dengan anggaran tambahan. Oleh karena itu dalam undang2 terdapat, bahwa semua penerimaan sebagai alat penutup (deckungsmittel) dari semua pengeluaran.

Dalam keadaan luar biasa perimbangan keuangan hanyalah dapat mengesahkan Pengeluaran Suka—Rela (Freiwillige Ausgaben), apabila dalam pandangan umum masih belum memungkinkan. Apabila dalam perimbangan keuangan inipun juga masih ditolak, maka penerimaan harus ditempatkan dalam pengawasan, sehingga perimbangan dapat dilakukan, atau anggaran tambahan dapat dikurangi.

Perimbangan hanya dapat dilakukan dalam dua jalan : yalah untuk mengurangi kebutuhan2, atau meninggikan penerimaan (Deckungsmittel). Pembebanan pada tiap anggaran dengan prestasi dan pembebanan yang diatur oleh undang-undang adalah besar sekali. Yang penting adalah bahwa prestasi selalu dapat dipertanggung jawabkan. Untuk subsidi2 tidak dibenarkan peningkatannya, melainkan harus dikurangi seberapa dapat. Satu-2-nya alat yang problematis untuk deckung yalah penerimaan kembali dari kredit (Darlehensaufnamen).

Jalan keluar dari penerimaan dalam penggunaan untuk tujuan2 tertentu dibatasi sekali (Zweckbindung von Einnahmen). Hal ini hanyalah dibenarkan apabila diatur oleh undang2, atau memang menurut keadaan senyatanya dari sifat penerimaan tersebut (gegebenfalls auch Anordnung der Aufsichtsbehorde). Misalnya untuk pajak minyak tanah, yalah menurut undang2 tambang minyak,selalu ada hubungannya dengan tanah. Hubungan dari asal, atau penerimaan secara alamiah terletak selalu kebalikannya (a-1. hadiah). Maksud dari anggaran terutama yalah untuk membawa kearah dinamisasi.

Prinsip Brito

Penerimaan dan Pengeluaran pada dasarnya satu dengan yang lain terpisah, ditempatkannya dalam anggaran beserta petunjuk2 pelaksanaannya. Dari penerimaan tak dapat memperhitungkan pengeluaran, demikian pula sebaliknya. Pengecualian hanya dibenarkan dalam hal2 tertentu pula yang ada kaitannya satu dengan yang lain (misalnya perongkosan kenaikan harga, ongkos pengukuran dan taxatie, biaya pengumuman).

Atas dasar ini maka dibedakanlah cara pembukuan Kameralistik dan pembukuan Dagang.

7). Dasar pengesahan dan keterangan

Penerimaan dasar pengesahannya pada sifat, sedangkan pengeluaran pada tujuannya. Pada tujuan yang sama, dalam anggaran tak dapat disahkan keadaan yang berbeda-beda.

Penerimaan dan Pengeluaran harus berdasarkan maksud atau tujuannya, dan berlaku bukan hanya untuk jumlahnya untuk bahan penambah (verfugungsmittel) sebagaimana Penerimaan dan Pengeluaran dalam pelaksanaannya disebabkan terbatas maka tak dapat dijalankan. (campur-baur antara penerimaan dan pengeluaran).

Dalam pasal anggaran (Einzelplan) dalam administrasi keuangan hanya dapat disahkan dengan bahan penyangga (Verstarkungsmittel).

Dasar ini haruslah logisch. Suatu pengelompokan yang begitu keras antara penerimaan dan pengeluaran dalam anggaran hingga menjadi kabur dan tidak jelas. Dalam pelaksanaan disegala kemungkinan menyatukan tujuan2 yang sama dan dikelompokkan kembali, misal : dalam Belanja Barang untuk keperluan kantor, atau suatu kebutuhan untuk keperluan bangunan. Dasar persyaratan untuk pengesahan pasal anggaran pengeluaran yalah melihat pada tujuan sifat serta kesamaannya. Peraturannya berlaku : Tidak ada tujuan / maksud untuk banyak cara, dan tidak ada cara untuk banyak tujuan. Oleh karenanya pengawasan secara politisch dapat dikurangi.

Pembagian selanjutnya secara tetap tidak mengikat. Dasar perencanaan untuk suatu penerimaan sebenarnya menurut hukum adalah tagihan (mis. pajak) pembayaran / denda swasta, mis. sewa atau penerimaan sewa tanah, pemeliharaan jalan2 dari perusahaan pengangkutan.

Bukti pasal pengeluaran dalam tujuan2 yang bersamaan dapat segera dijalankan. Undang2 menghendaki bahwa pelaksanaan sudah dapat memperkirakan jumlah keperluan pengeluaran pemerintah pada tahun yang akan datang. Oleh karenanya pengeluaran2 yang sama untuk berbagai keperluan2 pemerintah (verwaltung) tidak dijadikan satu. Dimisalkan untuk gaji pegawai menengah, upah buruh rendah atau pengeluaran untuk alat pemanas (Heizung), tilpun jarak jauh, porto dan sebagainya.

Alat penyangga dalam perimbangan ini menempatkan pengeluaran yang tinggi dalam anggaran, alat penambah menempatkan perimbangan dengan jumlah2 baru dalam anggaran.

8). Dasar ekonomis dan hemat

Jalan pemikiran ini didasarkan pada anggaran, bahwa hanya pengeluaran2 yang dapat dipertanggung jawabkan secara ekonomis dan hemat saja yang dapat dilakukan. Dalam pelaksanaan anggaran, ditentukan hanya pengeluaran2 yang telah disahkan, dan bukannya yang masih dalam pembiayaan, menurut ukuran ekonomis dan hemat. Oleh karenanya dapat dikatakan disini, bahwa pengesahan mempunyai arti pemberian kuasa, sampai jumlah tertinggi yang terdapat dalam anggaran tersebut. Tiap pegawai (Beamte und Angestelte) harus mematuhi maksud

pemberian kuasa ini, dan harus dilakukan sesuai pula. Yang melanggar dasar2 ini harus memberikan ganti kerugian. Demikian pula tercatat menurut ukuran2 yang wajar.

Sebelum perintah pelaksanaan diberikan, harus secara tetap peraturan pelaksanaannya dulu ditertibkan. Bekerja lebih dulu tanpa ada peraturannya (mendahului) dalam undang2 tidak dibenarkan.

9). Dasar yang wajar serta hubungan temporair dari alat pengeluaran

Dasar hukum mengatakan, bahwa alat pengeluaran (Ausgabemittel) hanyalah yang terdapat dalam tujuan anggaran saja. Apabila dalam penutupan alat (materie) tersebut belum terpenuhi, masih berlaku istilah "eingespart" disimpan dan tidak dibenarkan dibawa serta pada macam pengeluaran yang lain

Tujuan daripada materi pengeluaran tersebut dapat dilihat dalam pasal anggaran. Tujuan dibikin sedemikian rupa sehingga tidak dapat merobahnya. Hubungan dinas terutama yang mempunyai wewenang dalam materi deckung ini dapat pula menerobosnya, apabila antara pengeluaran yang satu dengan yang lain masih ada kaitannya

Keluwesan (ubertragbarkeit) ini dimaksud untuk memberikan jaminan ekonomis dan penghematan. Hal ini dimaksud agar materi pengeluaran setelahnya tutup tahun anggaran masih dapat dilaksanakan, dan tidak menutup kemungkinan pelaksanaannya. Menurut undang2 masih dapat diperkirakan, terutama pengeluaran2 untuk investasi. Untuk pengeluaran dinas masih diberi kesempatan khusus keluwesan (einheitliche Aufgabe) dapat dilanjutkan untuk tahun anggaran yang akan datang, dengan catatan sisa tahun yang lampau. Hal ini hanya dibenarkan apabila tujuannya membenarkan demi keperluan kedinasan. Apabila sisa tahun yang lampau dinyatakan, maka hubungan kedinasan serta waktunyapun terdapat pula disitu.

10). Dasar-dasar Kedinasan

Rencana anggaran pengesahannya dicantumkan dalam Undang2 Anggaran. Undang2 anggaran serta rencana2 seluruhnya diundangkan serta diumumkan secara resmi. Rencana anggarannya sendiri dapat oleh setiap orang dilihat dipercetakan-percetakan Pemerintah, atau pada kantor2 Pemerintah sendiri. Apabila pencetakannya ditambah, bahkan dapat dibeli.

11). Hubungan kerja Anggaran

Rencana anggaran adalah dasar kesibukan dari Pemerintahan. Rumah tangga negara digerakkan dari rencana anggaran ini. Pelampauan pengeluaran yang terdapat dalam anggaran ini hanyalah dalam hal2 yang luar biasa, serta melalui pembicaraan yang luar biasa pula. Dalam hal ini harus diputuskan oleh Menteri Keuangan setelahnya mendapatkan pengesahan dari Parlemen.

Melalui rencana anggaran, maka pembicaraan2 serta yang ada kaitannya diatur lebih lanjut. Anggaran itu sendiri keluar tidak mempunyai pengikatan hukum secara langsung.

PROBLEMS OF TOWN-PLANNING IN A LARGE TOWN OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

by : Dr. Hans Gunther Weber

I. The present situation and trends of the development and reconstruction of German towns

Nowadays people of all countries are confronted with a rapidly advancing process of change. One of the most essential driving powers is the steady increase of the living standard. To this development belong the modern methods of production as well as the new loosened forms of residential districts and the further development of traffic.

It is, above all, the progress of technical science which contributed a great deal to changing the face of the towns. You may remember the new housing estates growing up in just a few years, the daily increasing traffic jams, the pollution of the air, the desolation of the cities during the night hours, the missing social facilities, the growing demand for leisure time facilities and, at the same time, the increasing influence of electronic equipment and the modern mass mediums.

The town is no longer a symbol of stability as it was in the middleages, and first of all in Old Europe. Actually the town is a process of permanent change. Here are some reasons why :

1. The number of inhabitants is increasing steadily. In the year 2000 two thirds of mankind — in other words 4 to 5 billions of men — will live in urban districts. The centre of the Los Angeles region for instance increases every year by 140.000 inhabitants; that means almost by 400 people per day.

   It is a matter of fact that these mutations are caused by the growth of the total population; but as a consequence we are confronted, at the same time, with an increasing need for public facilities, especially in the town centres.

   Increasing need for communication can be satisfied best in the town; however, the industrial works cannot any longer be located in the neighbourhood of the natural resources. In Europe the lack of manpower compels the factories to follow the workers to places where they prefer to live.

2. The growth rate of the towns is followed by a process of transformation inside the urban region itself. One can recognize a migration from the town centres to the out-skirts and in this context it is an interesting feature that the wealthier classes move to the outskirts of the urban region while the people with lower incomes remain in the centres or move to new sky-scraper-blocks of flats.

3. Each inhabitant's need for more room is growing as well. This can be seen not only by the trend towards larger dwellings, but also by an increasing demand in second residences. People require more space for leasure and more recreation facilities and in addition motoring increase the need for space in a town.

   Each additional car which is used to drive to one's place of employment increases the traffic area 25 times over during the journey, that is apart from the parking place needed for the car in question. Moreover, the actual assembly line production requires factory installations that are on the same level.

4. The dependence of the people on public facilities is growing. The demand for public facilities does not increase proportionally to the growing up number of inhabitants, but progressively. However, people also become more pretentious with respect to the quality of public facilities; for instance as far as schools and hospitals are concerned.

   For, the living standard of the individual does not only depend on his private income, but also on the availability of first class public facilities.

   Indeed the mobility and liberty of the individual has increased; but on the other hand the individual is not able to take advantage of his private scope of liberty as he cannot profit from improved public facilities and achievements.

   As financial power of the towns has not been able to keep in step with the increase in public tasks, private prosperity is confronted with a public poverty which is growing worse.

   To sum up the first survey of the town planning situation shows that the claims made on society by the citizens cannot be fully satisfied. There is still a comprehensive demand on all spheres of the munical infrastructure. With regard to the changes which are becoming recognizable in the society and in the economy this demand will not decrease essentially by any means in future.

   The difference between urban and rural districts is disappearing more and more and the urban way of life is predominant in our society. On the other hand people living in urban districts do not wish to forego the advantages of a house situated in the verdure of rural areas. Present day town planning is therefore a social and political task of the first degree which will finally decide our futur way of life.

II. Tasks of town - planning and constructing

From this starting point one is faced with the task of renewing the substance of the towns and extending their centres of gravity. The main centres in the large congested areas will have to be developped accordingly. An efficient network of suburbs should be constructed and extended in order to relieve the main centres.

The centres of the different districts should be situated inside a well prepared intersection system and equipped with efficient local public transport. The places of employment of the third sector — commerce, trade, public and private administration and public facilities — as well as dwellings should be concentrated, above all, within the scope of his local traffic.

City shaping

Of great importance for the city and its genuine character is the planning of the centre of the city. You can recognize, above all, the structural change of the towns in their centres. Old building areas get new functions due to their favourable location in regard to traffic; business premises take the place of dwelling-houses, smaller handicraft enterprises are forced to expand and to move to the outskirts.

New and higher blocks rise up everywhere in the cities. Commerce, offices and dwellings are to be found on top of each other.

On the other hand it is a matter of fact that this manifold utilization of the cities' ground contributes to variegate the life and to make it more attractive in the centre of the town. The Braunschweig town hall extension is a good example of this conception and in other towns you have similar solutions with shops on the ground floor combined with offices above and broad pedestrian passages beneath.

The old historic Braunschweig city founded in the 12th century by the Duke Henry the Lion is one of the largest towns with an area of about 583 acres. You still can see the medieval groundplans, especially in the historic streets actually changed into pedestrian areas. There is enough room for joining old and new elements and thus to preserve the city as a social and cultural centre.

Apart from the multitude of possibilities in which to make good use of the city, its attractiveness depends on the architectural shape. In Braunschweig the retail trade with about 700 shops including 30 stores and supermarkets tends to a concentration within a restricted area in order to create an intense atmosphere of "purchasing desire".

Main points of attraction are the seven stores located in the very heart of the city; it is, however, true that the streets are empty when business-hours are over. For this reason different kinds of activity should render this area attractive in the night hours too : For instance, restaurants, cinemas, other pleasure premises and dwellings !

The city should remain a centre of first-rate communication while the political and social functions are concentrated in the town hall situated in the city as well.

This central location of the town-hall, its composition of old and new architectural attributes correspondends in Braunschweig to its significance as a house of the citizen and for the citizen. In the direct neighbourhood of the Braunschweig town-hall you find the castle square with the cathedral as the historic heart of the town.

Likewise the regional government, the court-house and police-headquarters are to be found near the town-hall and thus you see the symbolic importance of this agglomeration of the three powers: Legislative, Executive and Jurisdiction.

You will see these historical buildings and the town traffic on the slides later. The cultural and the scientific life of the city of Braunschweig are located in the periphery of the town's centre : The Technical University with about 6.000 students, the Teacher's Training College with 1.200 students, the Academy of Fine Arts with 400 students as well as the State Theatre and the Museums. Green zones around this area supply possibilities for recreation and relaxation : imperative requirements of our hectic time.

Traffic

In our time the local traffic situation and its adaption to the increasing requirements is one of the most important problems of town-planning. The general economic growth and the functional separation between residential, industrial and shopping quarters essentially contributed to intensify the problem. The places of employment are concentrated in the city while the living quarters are transferred to the outskirts. Consequently additional traffic results from these circumstances and this can be reduced by an extensive mixture of industrial and residential quarters.

It is, however, not possible to carry through this principle completely. Besides, centres of recreation and leisure located in the near environments are much more frequented than at any time before. Hence results a concentration of the traffic rate especially on weekends and during the school-holidays.

Places of employment, residential quarters, cultural and shopping centres located within easy reach between each other are the main goals of traffic planning.

Many experts plead for the development of tramway and fast train systems. There is still another way to keep traffic aloof from the city : It is the construction of ring and tangent roads on the outskirts of the cities, called "park and ride system", which requires the construction of parking areas in the neighbourhood of the stopping-places of public conveyance in the suburbs.

Until the beginning of this century the city of Braunschweig at present the centre of a a region of about 1 million inhabitants — was growing almost

circularly around the medieval core. At present the different ring system have to master the running in and out traffic — about 80.000 vehicles per day — coming from all directions on eight radial axes.

In order to cope with the through—traffic the construction of an autobahn ring road around Braunschweig has been started on. To the advantage of the city this autobahn ring road has been constructed as close to the city as possible.

The local public traffic runs in radial roads axes having direct contact with the city. Underground transport or other means of conveyance still being tested do not seem to be acceptable solutions for towns of Braunschweig's size. Based on the experiences hitherto made with autoroads and tramways running on permanent tracks, local public transport has proved to be a good alternative to personal transport.

At present there are 135.000 occupied inhabitants in Braunschweig. Out of this number 50.000 are working with the industry including 30.000 in the employment of well-known firms like Volkswagen-Werk, Siemens, Rollei, Olympia, Bussing, Schmalbach, Miag, BMA and other mechanical engineering works.

New industrial enterprises can only settle where there are areas being developped in an appropriate way. In spite of a considerable lack of such regions it was possible to buy up a rather large area in the northern part of the town and many industrial enterprises settled there.

The sites are located in a favourable position because of the presence of good connexion with the railway, autobann, airport and the harbour. In this harbour alone on average almost a million tons of goods per year were handled and the airport had in 1970 about 40.000 take-offs to its credit.

Housing problems

New residential quarters were erected in a modern open style in the outskirts of the town. The expansion of these quarters are restricted in order to avoid surveying difficulties. At present a new suburg (West-Stadt) is under construction. Later on 35.000 people will find accomodation there. Out of a total of about 90.000 lodgings existing in the town there are about 50.000 which were constructed after the last war.

In the framework of town-planning problems the development of new dwelling forms should be more adequate to the child. Generally in the Federal Republic there are not enough genuine playing-grounds for children.

Construction of schools and other public facilities

Education is a special priority of the Federal Government's policy and it is the aim of the government to realize equality of training chances, democracy in the educational system, increase in achievements and an extension of the fields of knowledge. Thus, the construction of schools becomes more important in view of this social political background. All along, the city of Braunschweig has taken a keen interest in the question of how to equip the

schools in the best possible way. More than half of the 1972 expenditure in the field of building is in the school sector.

In the field of sports the town has a great number of facilities to offer. May I just remind you in this context of the EINTRACHT Braunschweig football team which is a member of the federal league and is well known even abroad.

Owing to its location between the Harz mountains and the heath Braunschweig is in a better situation with regard to the recreation facilities of neighbouring regions than many other large towns in the Federal Republic. In other words: The town has got favourable leisure conditions.

Reasonable traffic planning makes it possible to reduce the danger of exhaust gases. Broad and open streets facilitate an easier escape of the gas.

Besides, it is a fact that verdures are a natural air filter. Consequantly it is planned to construct a coherent verdure range across the whole town area.

Final remarks

After having cast a glance a the most important problems of town-planning let me return to its supreme aim :
Town-Planning should never forget that — first of all — the requirements of the citizens are to be satisfied.

Thus, it is a human target which is to be struggled for, as a town is a social system consisting of human and social interests. It is the human being who lives in houses and who should feel well in the towns.

Now allow me to show you a row of colour slides so that you can get an optical impression of the historical and modern buildings and of the everyday life in a large German town.

Finally I will show you photos of our sister town Munich and the participation of Malaysian athletes in the 20th Olympic Games which took place in September of this year in Munich. I thank you for your interest and hope that my words and pictures have made a small contribution to Malaysian - German friendship.

BEBERAPA MASALAH PEMBAHARUAN

Oleh : Soemantrie Sosrohamidjojo

PENDAHULUAN

Abad ke - XX yang seringkali disebut "abad atom ataupun abad angkasa luar" ditandai dengan pelbagai macam "changes" (perubahan) — atau lebih tepat lagi disebut "pembaharuan" atau "modernisasi" disegala bidang, terutama di bidang ilmu dan teknologi modern. Pembaharuan di bidang science and technology mula2 terjadi di negara2 yang telah maju (Barat), namun belakangan ini di negara2 yang sedang berkembangpun terdapat tanda2 kearah itu, termasuk di Indonesia.

Sejak Bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaan dan kedaulatannya pada tahun 1945, lebih2 sejak tahun 1966 — terutama dengan dimulainya Repelita I pada tahun 1969 — pembaharuan dan modernisasi telah diintrodusir oleh Pemerintah bersama rakyat meliputi bidang2 sosial-politik, ekonomi, budaya,hankam, termasuk pula bidang kelembagaan-institusionil.

Bidang yang terakhir ini dimaksud untuk mengintrodusir serta menerapkan pembaharuan strukturil, proseduril, sistim dan tata kerja, personil d.l.l. atau dengan satu kata disebut "administrative reform / improvement", dengan maksud agar aparatur Negara dan administrasinya mampu menjadi penunjang bagi pelaksanaan pembangunan Nasional.

Salah satu unsur yang amat menonjol dalam usaha pembaharuan — termasuk pembangunan administrasi — adalah unsur manusia (human element) yang mempunyai peranan menentukan. Berhasil atau gagalnya suatu usaha pembaharuan bergantung kepada unsur manusia sebagai pelaksana.

Menyadari hal ini Pemerintah telah mengadakan langkah2 di bidang personil dengan menggariskan kebijaksanaan di bidang upgrading serta kesejahteraan pegawai untuk mempertinggi kemampuan dan pendayagunaan pegawai.

Oleh karena itu pembahasan ini akan berkisar kepada unsur manusia yang dalam proses akselerasi dan modernisasi menjalankan peranan sebagai "pembaharu" (change agent), maupun sebagai anggota masyarakat yang menerima usaha2 pembaharuan tersebut (recipient).

1. Manusia & kebudayaan

Salah satu aspek dimana manusia dapat dibedakan dari makhluk2 lainnya adalah bahwa ia dikurniai cipta (akal), rasa dan " karsa " (kehendak) yang dalam manifestasinya disebut budaya atau kebudayaan. Dengan kebudayaan yang diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya manusia mampu untuk menguasai -- atau lebih tepat " memanfaatkan " alam sekitarnya dimana ia hidup.

Dalam perkembangan sejarah dengan diketemukannya penemuan2 baru (inventions), manusia beralih dari kehidupan serba primitif untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya (perburuan & mengumpulkan makanan) kehidupan yang lebih maju dan kompleks. Walaupun penemuan2 baru oleh orang2 besar dan genius mutlak diperlukan manusia untuk progress lebih lanjut, namun sumbangan2 ini akan sia-sia belaka, bilamana karya2 itu tidak dapat diterima oleh masyarakatnya; apabila dapat diterima maka penemuan2 tersebut menjadi kebudayaan yang akan diwariskan secara turun-temurun.

2. Perubahan-2 bersifat tetap

Sepanjang sejarah telah terjadi pembaharuan2 besar ataupun kecil. Tidak ada satupun yang tetap mandeg (Panta Rhei — Semua mengalir), yang bersifat konstan adalah perubahan itu sendiri.

Kebudayaan bangsa2 mengalami perubahan, perbedaannya hanya terletak pada cepat-lambatnya perubahan yang dialami bangsa2 yang bersangkutan. Kebudayaan yang mandeg tidak berubah, akan lenyap musnah secara berangsur-angsur.

Dibandingkan dengan bangsa2 Barat yang lebih maju, perubahan kulturil di kalangan bangsa2 yang sedang berkembang lebih lambat dari pada yang diharapkan oleh para pemimpin bangsa2 yang bersangkutan, sehingga masalah pokok yang dihadapi perkembangan itu menuju ke modernisasi.

3. Proses pembaharuan (innovation)

Unsur pokok yang mempengaruhi cepat-lambatnya pembaharuan adalah proses pembaharuan itu sendiri. Proses itu diawali pada saat suatu gagasan (idea) pembaharuan mula2 diintrodusir dan berakhir pada saat ide tersebut diterima oleh masyarakat. Ini berlaku bilama usaha pembaharuan itu menemui sasarannya.

Namun seringkali terjadi sebaliknya, ide tidak dapat diterima karena masyarakat menolaknya disebabkan oleh beberapa alasan. Dengan demikian usaha pembaharuan mengalami kegagalan sebelum dimulai.

Pada dasarnya terdapat dua faktor dalam proses pembaharuan yakni (a) " aksi " : berupa teknik dan strategi pendekatan (approach) yang dipergunakan oleh innovator untuk meyakinkan masyarakat dan (b) " reaksi " : yakni sikap masyarakat terhadap ide pembaharuan yang disarankan tersebut. Masing-2 dari kedua faktor tersebut mengandung unsur2 yang dapat mempengaruhi pro-

ses pembaharuan, baik unsur2 positif yang mendorong, maupun unsur2 negatif yang bersifat penghalang bagi usaha pembaharuan.

Karena adanya 2 faktor tersebut — peranan innovator dan reaksi masyarakat —, maka sukses tidaknya usaha pembaharuan ditentukan oleh kedua-duanya sekaligus. Dengan perkataan lain, kegagalan setiap usaha pembaharuan mungkin disebabkan oleh masyarakat menolaknya atau mungkin pula terletak kepada faktor innovator sendiri sebagai "change agent" (pendekatannya kurang tepat).

4. Innovator sebagai "change agent "

Tugas dan peranan seorang innovator sedikit banyak dapat disamakan dengan tugas dan peranan seorang insinyur. Seorang insinyur yang ditugaskan membuat sebuah jembatan tidak cukup hanya mengetahui seluk beluk, sifat dan tekanan baja saja, melainkan harus fdifahaminya pula faktor lingkungan, dimana jembatan tersebut akan didirikan (arus air, keadaan tanah, cuaca dsb.).

Demikian pula seorang innovator; ia tidak cukup mengandalkan bidang keakhlian teknisnya belaka, melainkan harus mampu pula menghayati kebudayaan masyarakat, dimana usaha pembaharuannya akan diterapkan. Ia harus memahami azas2 " cross cultural change ". Itulah sebabnya innovation seringkali disebut " socio-cultural engineering yang mampu menghayati sistim budaya masyarakat yang bersangkutan, bukan sekedar keakhlian teknis belaka.

5. Masyarakat sebagai "recipient "

Dalam masyarakat sejak lama telah hidup serta berkembang harapan2 dan aspirasi2 yang secara potensiil telah berakar didalamnya; oleh karenanya nilai2 yang telah diakui secara luas sebagai " frame of reference " masyarakat dan anggota2-nya patut disadari dan memperoleh response oleh innovator dalam arti dipertimbangkan dan dihayati dalam usaha-2 pembaharuannya.

6. Interaksi innovator & recipient - motivasi

Biasanya perencanaan usaha pembaharuan dilakukan di tingkat atas (higher authorities), namun sukses atau gagalnya usaha tersebut akan ditentukan pada implementasinya di proyek, dimana terjadi interaksi secara langsung antara innovator dan masyarakat sebagai recipient. Pada dasarnya motivasi untuk menerima ide2 pembaharuan bergantung kepada di satu pihak bagaimana approach, teknik serta strategi mengintrodusir ide2 pembaharuan dan di pihak lain apakah ide2 pembaharuan tersebut benar2 memenuhi kebutuhan nyata, aspirasi dan harapan yang ada dalam masyarakat.

Bilamana demikian halnya, maka masyarakat sebagai recipient merasakan mempunyai commitment nyata dengan ide pembaharuan tersebut dan memberikan partisipasinya secara penuh dan aktif

7. Pembaharuan tidak dapat dipaksakan

Ide2 tersebut harus diteruskan seluruhnya secara jujur dan tulus kepada masyarakat dan disediakan saluran2 " feedback " untuk menampung sikap reaksi recipient.

Hal ini berarti bahwasannya partisipasi penuh masyarakat hanya dapat ditimbulkan, bilamana digunakan pendekatan secara sosiologis sosial-psikologis : melalui motivasi2 yang persuasif mengajak masyarakat — melalui tokoh2 pemukanya — bersedia menerima ide2 pembaharuan serta nilai2 pembaharuan sosial. Baru dengan demikian dapat diharapkan partisipasi mereka untuk membantu usaha2 pembaharuan dan modernisasi.

Pemanfaatan nilai2 kebudayaan yang ada bersifat membantu proses modernisasi, oleh karena ia membawa pembaharuan kepada masyarakat tanpa mengancam nilai adat, kebiasaan, tradisi, yang telah berakar di dalamnya.

8. Kesimpulan

Dalam proses pembaharuan terjadi interaksi antara innovator sebagai " change agent " dan masyarakat sebagai " recipient ". Biasanya interaksi secara langsung berlaku melalui tokok2 dan pemuka2 yang secara tradisionil mempunyai pengaruh besar dikalangan anggota2 masyarakat.

Rasa hormat yang mendalam kepada pemuka2 tersebut membawa akibat mereka akan " mengikuti " jejak " tokoh2 tersebut (alim ulama, lurah dan semacamnya).

Dalam proses tersebut terdapat variabel2 utama sebagai berikut : (a) teknik dan strategi pendekatan yang digunakan oleh pembaharu dalam mengadakan komunikasi; (b) macam dan derajat partisipasi yang diperolehnya dari recipient; (c) cara yang dipakai pembaharu dalam memanfaatkan dan mengadaptasikan usaha pembaharuannya terhadap pola2 budaya yang terdapat dalam masyarakat; (d) menyediakan saluran2 " feedback " untuk menampung reaksi pihak recipient yang tergantung kepada : apakah mereka merasakan kebutuhan akan perubahan2- pembaharuan tersebut; (e) apakah dengan mengadaptasikan perubahan itu mereka memperoleh manfaat secara nyata; (f) apakah pemuka2 masyarakat diikut sertakan dalam perencanaan dan pelaksanaan usaha2 pembaharuan & modernisasi.

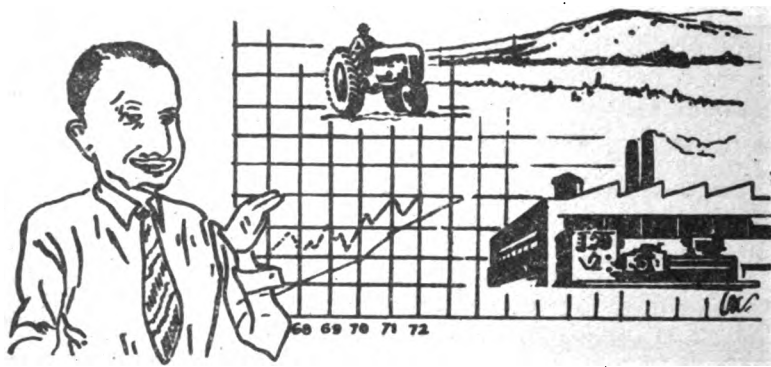
Tanpa adanya faktor2 di atas, masyarakat akan menolak usaha2 perubahan apapun. Ditolaknya ide2 pembaharuan oleh masyarakat dengan sendirinya akan membawa kegagalan implementasinya, bahkan sebelum provek tersebut dimulai.

Namun hal ini tidak dengan sendirinya berarti bahwa kegagalan2 itu semata-mata disebabkan karena sikap " change resistance " dari pihak recipient sebagaimana yang sering dituduhkan. Masyarakat seringkali dijadikan "kambing hitam", bahwa nilai tradisionil dalam masyarakat biasanya menolak pembaharuan & modernisasi serta akselerasi pembangunan. Sebaliknya sebab2 kegagalan jarang sekali dicari dalam pendekatan, teknik serta strategi pembaharuan.

9. PENUTUP

Dalam era pembangunan ini semua pejabat Pemerintah adalah agen-2 pembaharuan, terutama dalam tahap2 terakhir Pelita I dan menjelang Pelita II membantu Pemerintah dalam merealisasikan Sapta Krida Kabinet Pembangunan II.

Mengapa kadang2 masyarakat bersifat " resistance to change " sebenarnya karena mereka kurang memahami apa dan mengapa harus berubah (what and why to change).

Oleh karenanya merupakan tugas kita bersama untuk menjelaskan kepada mereka apa2 yang harus berubah dan meyakinkan masyarakat mengapa beberapa nilai budaya harus dirubah, apa yang menjadi latar belakang usaha2 pembaharuan.

M. A. N . berfungsi menyebar luaskan segala suatu yang akan dapat meningkatkan perbaikan *ADMINISTRASI NEGARA*.

Bertambah baiknya administrasi negara berarti akan bertambah baiknya *ADMINISTRASI NIAGA*

Dunia usaha akan tambah subur karena disaranai oleh *ADMINISTRASI* yang baik.

Tidakkah Tuan ingin *PERUSAHAAN TUAN* maju di Indonesia ?

Mengapa tuan segan jika tentang *PERUSAHAAN TUAN* dibaca orang *DALAM* **M. A. N** *YANG BERPENGARUH* ini ?

STATISTIK PEGADAIAN

Oleh : J. Supranto

PENDAHULUAN

Sebagaimana halnya perusahaan2 yang memprodusir barang2 produksi,seperti perusahaan textiel memprodusir (menghasilkan) textiel, perusahaan bahan makanan memprodusir makanan, perusahaan minuman memprodusir minuman, maka yang diprodusir oleh pegadaian ialah **jasa-jasa** (services), jadi bukan berupa barang2 produksi. Sebagai contoh misalnya membantu orang2 (rakyat) yang memerlukan **uang untuk memenuhi** berbagai kebutuhan dengan jalan **menyerahkan sejumlah uang** tertentu dimana orang yang memerlukan uang tersebut harus menyerahkan barang miliknya sebagai barang jaminan (perhiasan, pakaian, dlsb.).

Kebanyakan orang2 yang datang kepegadaian ialah terdiri dari rakyat kecil yang pada umumnya mempunyai pendapatan (income) yang rendah. Uang yang diperoleh dari pegadaian hanya dipergunakan untuk keperluan sehari-hari, misalnya untuk membayar hutang, untuk biaya sekolah, untuk biaya lain2nya seperti modal warungnya, memperbaiki rumah, dlsb.

Agar supaya pelayanan/services yang diberikan oleh pihak pegadaian kepada masyarakat bisa ditingkatkan dan sebagian besar rakyat yang memerlukan bantuan pegadaian bisa ditolong maka pegadaian harus mempunyai pegawai (personalia) yang cakap/trampil, disiplin, bersemangat, bergairah, berinisiatip & kreatip.

Untuk mengatur personalia inilah diperlukan **data kepegawaian/personalia** (personnel data). Untuk melakukan tugas2 pegadaian tersebut selain diperlukan biaya2 untuk keperluan pembayaran gaji para pegawai untuk pembelian kendaraan bermotor, pembelian alat2 kantor, pembelian mesin2 tulis/hitung, biaya pendidikan/kursus2, pembiayaan untuk pemeliharaan (maintenance) kantor serta modal yang diperlukan untuk melayani masyarakat/nasabah pegadaian, dlsb.

Untuk keperluan pengaturan keuangan inilah diperlukan **data2 keuangan** (financial data). Setiap kali diperlukan juga pengontrolan terhadap kendaraan bermotor, mesin2 tulis dan fasilitas2 lainnya untuk mengetahui berapa % kendaraan bermotor yang sudah rusak, berapa % mesin tulis yang tak bisa dipakai lagi, karena umurnya sudah tua, dlsb.

Untuk keperluan pengaturan peralatan diperlukan **data peralatan.**

Kadang2 perlu juga diketahui berapa % jumlah nasabah/langganan yang tidak puas dengan layanan yang diberikan oleh pihak pegadaian, misalnya lambatnya didalam prosedur pembayaran kepada para nasabah, antrian yang sangat panjang dan tidak teratur, terlalu tinggi bunga yang harus dibayar, dlsb.

Data yang demikian itu tidak perlu dilakukan pengumpulannya setiap hari secara rutin tetapi lebih baik secara insidentil saja, misalnya berdasarkan adanya desas desus dari sebagian besar nasabah yang mengatakan tidak puas dengan layanan/services dari pegadaian. Data tersebut bisa diperoleh melalui angket atau metode riset tertentu yaitu dengan melakukan sampling dengan dasar mengambil sample dari beberapa orang nasabah. Data2 tersebut dinamakan data primer (primary data) karena pengumpulannya diusahakan sendiri oleh pegadaian tersebut sebagai jawatan pemerintah.

Untuk dasar pembuatan analisa2 serta evaluasi2 (penilaian2) apakah usaha pegadaian2 tersebut benar2 **efektip mengenai sasaran**, misalnya apakah sebagaian besar rakyat kecil yang datang dipegadaian untuk mendapatkan bantuan seperlunya (pinjaman uang) sudah bisa dilayani semua, berapa % dari penduduk suatu propinsi/kabupaten yang memerlukan bantuan pegadaian, apakah perkembangan ekonomi nasional sudah baik, apakah income per capita (pendapatan perseorangan) sudah cukup tinggi sehingga mereka tidak memerlukan bantuan pegadaian lagi atau bahkan sebaliknya karena pendapatan rakyat masih rendah, mereka justru masih memerlukan bantuan pegadaian. Juga data2 tentang perkembangan harga sangat berguna untuk dasar penyesuaian didalam penentuan tarip bunga.

Untuk keperluan analisa2 & evaluasi kemudian diperlukan data penduduk, data harga2, pendapatan nasional dan data2 lainnya yang mempunyai pengaruh langsung terhadap perkembangan pegadaian.

Data2 yang demikian itu disebut data sekunder (secondary data) yaitu data yang sudah dikumpulkan oleh badan2/lembaga2 pemerintah lainnya seperti Biro Pusat Statistik, Departemen Keuangan, Bank2, dlsb.

Jadi kalau demikian bisa disimpulkan bahwa data yang diperlukan oleh pegadaian sebagai suatu jawatan bisa **data primer** dan **data sekunder**. Data primer meliputi data personalia, data keuangan, data peralatan, dlsb. sedangkan data sekunder meliputi data penduduk, harga2, keuangan negara, dlsb. Sedangkan data sekunder (secondary data) biasanya bisa diperoleh dalam bentuk publikasi2 atau laporan2.

Pada umumnya data primer itu sudah terkumpul didalam bentuk formulir2, daftar2 atau dokumen2 yang berisi keterangan2 personil, keuangan, peralatan, gaji, jatah beras, dlsb. sebagai hasil kegiatan administrasi (by product of administration) secara rutin untuk keperluan "day to day operation" seperti misalnya pemasukan pegawai baru, pembayaran gaji serta jaminan2 lainnya, kegiatan upgrading/kursus didalam rangka menaikkan ketrampilan para pegawai, pemberian pinjaman, penerimaan uang masuk, dlsb. Tidak semua data yang diperlukan itu sudah tersedia sebagai hasil kegiatan rutin akan tetapi ada juga data2 yang harus dilakukan secara insidentil atau didalam waktu tertentu saja katakan setiap kwartal, setiap setengah tahun atau setahun sekali. Jadi yang terlebih dahulu diolah ialah data2 yang sudah tersedia sebagai hasil kegiatan administrasi secara rutin.

DATA PERSONALIA

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa data personalia/kepegawaian sangat diperlukan untuk dasar pembuatan keputusan2/kebijaksanaan2 dalam bidang kepegawaian, misalnya untuk menentukan berapa jumlah orang yang harus dipensiun, berapa jumlah yang harus diterima sebagai pegawai baru, berapa jumlah yang harus dinaikkan pengkatnya, berapa % yang sarjana, diantara yang sarjana tersebut berapa % yang sarjana ekonomi, sarjana hukum. Berapa yang berpendidikan SD, SMP, SMA, Akademi & Universitas. Berapa yang sudah bekerja kurang dari 10 tahun, antara 10 — 20 tahun, antara 20 — 30 tahun, berapa yang lebih dari 30 tahun, dlsb.

Sumber data personalia/kepegawaian pada umumnya ialah berupa formulir2, daftar2 atau dokumen2 yang sudah diisi oleh para pegawai. Misalnya berisi keterangan tentang nama, umur, agama, pendidikan, jumlah anak, pangkat, golongan & jabatan dan keterangan2 lainnya yang mengenai kepegawaian. Jadi sebenarnya data2 itu sudah terkumpul dan tinggal melakukan pengolahan, penyajian & analisa.

Apabila dilakukan pengolahan2 maka kemudian bisa diperoleh keterangan-keterangan yang berguna dan bisa disajikan baik dalam bentuk tabel maupun grafik2 untuk dasar analisa.

Sebagai contoh misalnya perhatikan tabel : 1.

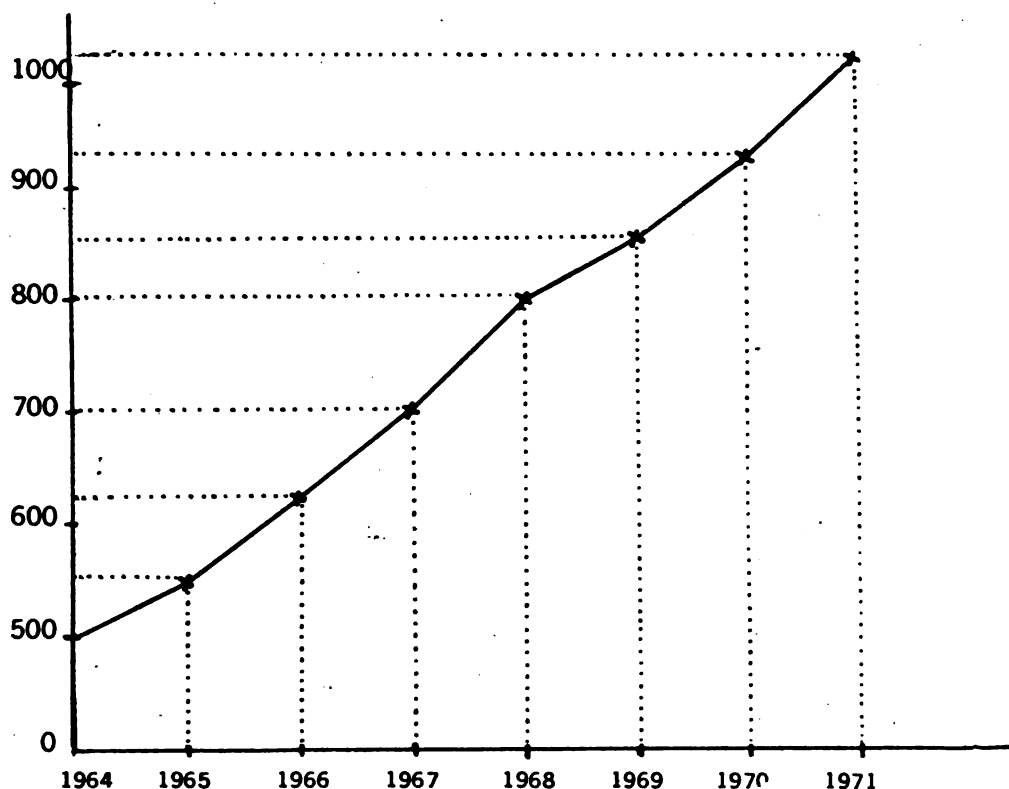
Tabel 1. JUMLAH PEGAWAI CABANG PEGADAIAN DI PROPINSI "X" MENURUT PENDIDIKAN DAN LAMANYA BEKERJA PADA TAHUN 1971

Pendidikan / Lamanya bekerja	SD (sederajat)	SMP (sederajat)	SMA (sederajat)	AKADEMI (sederajat)	UNIVERSITAS (sederajat)
Kurang dari 5 th	200	190	125	90	35
5 th —"— 10 th	225	195	125	110	45
10 th —"— 15 th	275	215	130	112	51
15 th —"— 20 th	250	195	115	101	42
20 th —"— 25 th	215	185	110	98	35
25 th —"— 30 th	175	135	109	75	20
Lebih dari 30 th	175	112	99	64	19

Penyajian data personalia/kepegawaian seperti tabel : 1 sangat berguna, apabila seandainya ada peraturan bahwa orang yang telah bekerja lebih dari 30 tahun harus dipensiun, maka dari tabel tersebut bisa dibaca bahwa ada 175 tamatan SD, 112 tamatan SMP, 99 tamatan SMA, 64 tamatan Akademi & 19 tamatan Universitas yang harus dipensiun sehingga hal ini memudahkan untuk merencanakan personalia (personnel planning) khususnya didalam rangka pemasukkan pegawai2 baru pengganti pegawai yang sudah dipensiun (recruitment). Apabila diperlukan maka tabel2 lain bisa dibuat misalnya tabel yang menunjukkan jumlah pegawai menurut umur, pendidikan, golongan dan jabatan.

Kalau ingin melihat perkembangan pegawai dari waktu kewaktu bisa juga dibuat grafik yang bisa menunjukkan adanya trend yang menaik atau menurun. Data yang menunjukkan kenaikan jumlah dari waktu kewaktu seharusnya dihubungkan dengan data lainnya seperti produksi atau output atau jumlah penerimaan uang yang masuk sehingga dengan demikian bisa disimpulkan bahwa kenaikan jumlah pegawai memang efektip yaitu bisa menaikkan pemasukkan uang.

Untuk maksud ini lihat gb. : 1.

Gb. : 1. JUMLAH PEGAWAI CABANG PEGADAIAN PROPINSI "X" DARI 1964 — 1971.

Dari gb. : 1 tersebut ternyata terjadi kenaikan jumlah personalia dari tahun ketahun. Dari gb; : 1 kita tidak bisa melihat berapa jumlah pegawai yang berijasah SMP, berapa yang SMA, dlsb. sebab grafik tersebut hanya merupakan single line chart. Agar bisa melihat gambaran yang dimaksudkan diatas harus dibuat multiple line chart, misalnya yang satu untuk menggambarkan perkembangan jumlah pegawai yang berijasah SMP, yang lainnya SMA, dlsb.

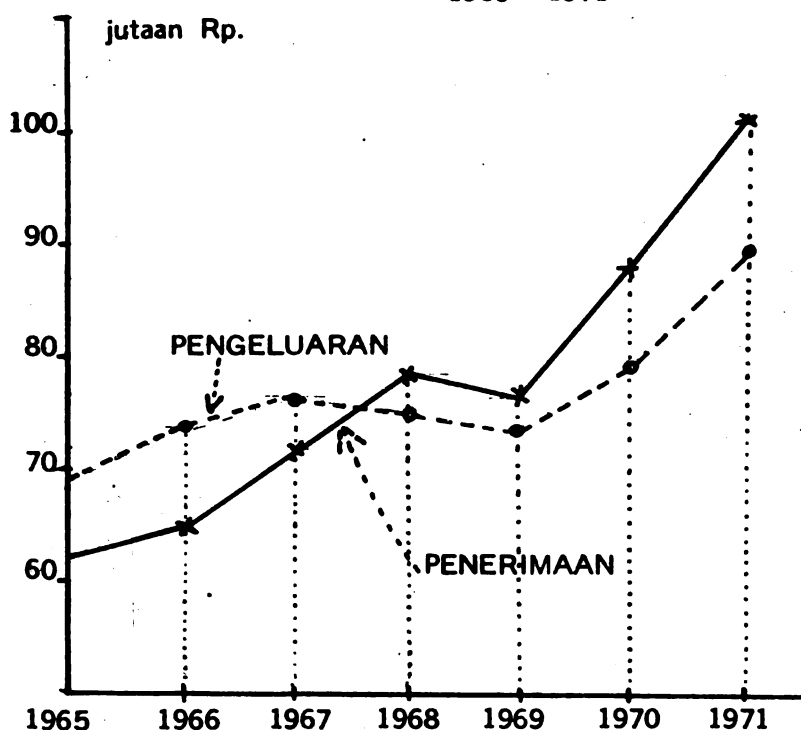
DATA KEUANGAN

Data mengenai keuangan juga bisa disajikan dalam bentuk tabel-tabel & grafik seperti bisa dilihat dari tabel : 2 & gb. : 2.

Tabel : 2 menggambarkan jumlah pengeluaran menurut jenisnya dari waktu kewaktu sedangkan gb. : 2 menunjukkan hubungan antara jumlah penerimaan & pengeluaran dari 1965 s/d 1970.

Tabel : 2. PENGELUARAN MENURUT JENISNYA DARI CABANG PEGADAIAN PROPINSI "X" (jutaan rupiah) 1965 — 1970

Jenis Pengeluaran / Tahun	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Routine	90	95	100	100	110	120
Pembangunan	80	90	95	95	100	115
Lain-lain	30	35	40	45	50	45
Total	200	220	230	240	260	280

gb. : 2. PENERIMAAN & PENGELUARAN CABANG PEGADAIAN PROPINSI "X" 1965 — 1971

Grafik seperti gb. : 2 itu juga sangat berguna sebagai alat kontrol bagaimana selisih antara penerimaan & pengeluaran seperti dalam gambar tersebut bahwa sebelum 1968 pengeluaran selalu lebih tinggi daripada pemasukan sehingga terjadi **kerugian**, sedangkan setelah 1968 selalu penerimaan lebih besar daripada pengeluaran, ini berarti terjadi **keuntungan**. Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa data yang dikumpulkan dari waktu kewaktu disebut time series data yang apabila digambarkan grafiknya akan bisa dilihat adanya trend yang menaik atau menurun, dimana trend ini bisa dipergunakan untuk membuat ramalan2 (forecasting) yang amat berguna untuk suatu perencanaan (planning).

Statistik keuangan selain mengenai penerimaan & pengeluaran juga meliputi gaji, keuntungan, modal, pinjaman2, besarnya subsidi, dlsb.

STATISTIK PERALATAN

Sampai pada saat ini jarang sekali badan2/lembaga2 pemerintah yang mempunyai data lengkap tentang peralatan. Mungkin data itu sudah terkumpul berupa catatan2 pembelian mobil, mesin tulis dan alat2 lainnya atau didalam bentuk formulir atau daftar2 yang telah diisi keterangan2 mengenai peralatan.

Apabila diadakan pengolahan & analisa terhadap data tersebut, maka akan bisa diperoleh keterangan2 yang lebih berguna lagi misalnya data mengenai jumlah kendaraan bermotor menurut jenisnya, jumlah mesin tulis menurut merk & umurnya, besarnya persentase (%) jumlah kendaraan yang telah rusak, persentase (%) mesin2 tulis yang tak bisa dipakai lagi oleh karena umurnya sudah terlalu tua, dlsb.

Data2 mengenai peralatan ini juga bisa disajikan didalam bentuk tabel2 atau grafik2.
Sebagai contoh perhatikan tabel : 3 & gab. : 3.

Tabel : 3. JUMLAH KENDARAAN BERMOTOR MILIK JAWATAN PEGADAIAN MENURUT JENIS & UMURNYA PADA TAHUN 1971 *)

U M U R	J E N I S			
	SEDAN	JEEP	TRUK	BUS
kurang dari 1 th	5	10	2	3
1 th —"— 2 th	8	9	4	5
2 th —"— 3 th	9	12	7	8
3 th —"— 4 th	10	11	9	9
4 th —"— 5 th	7	8	7	6
lebih dari 5 th	4	3	6	4

*) Bukan data sesungguhnya, hanya untuk illustrasi.

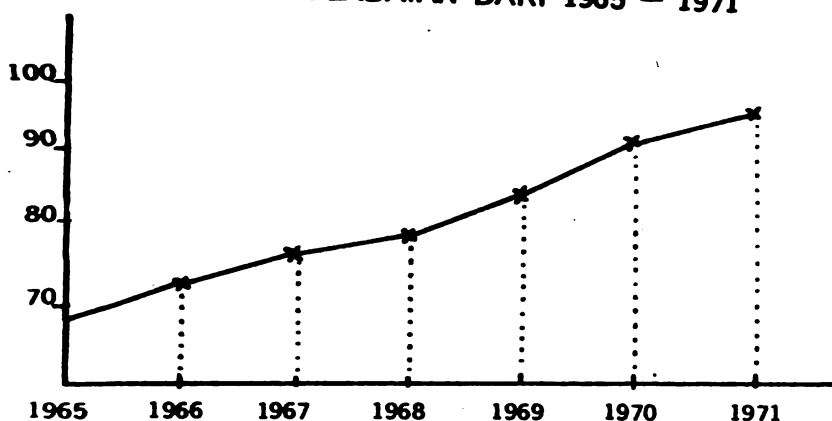
Data peralatan yang disajikan seperti tabel : 2 sangat berguna sekali sebab sekaligus bisa diketahui jumlah kendaraan bermotor menurut umur & jenisnya.

Dengan peraturan pemerintah yang baru dimana kendaraan yang sudah berumur 5 tahun atau lebih boleh dibeli atau harus dijual, maka bisa diketahui, maka dari tabel : 2 misalnya bisa dilihat jumlah kendaraan yang harus dijual dan sekaligus menurut jenisnya yaitu ada 4 sedan, 5 jeep, 6 truk & 4 bus.

Jumlah kendaraan baik secara total keseluruhan maupun total menurut jenisnya bisa disajikan didalam bentuk grafik untuk bisa melihat perkembangannya. Data demikian itu akan lebih berguna apabila kalau dianalisa dan dihubungkan dengan jumlah pegawai. Apakah jumlah kendaraan dari waktu kewaktu sesuai dengan perkembangan jumlah pegawai dari waktu kewaktu. Kalau di-

lihat perbandingan dari tahun ketahun berapa ratio antara jumlah kendaraan dengan jumlah pegawai misalnya 1 : 15 atau 1 : 10 artinya 1 kendaraan untuk 15 orang atau untuk 10 orang. Tentu saja kalau angka ratio (perbandingan) itu terlalu besar menunjukkan bahwa banyak pegawai yang belum mendapatkan jemputan kalau pergi kekantor, dlsb.

Grafik yang menunjukkan perkembangan jumlah kendaraan dari waktu kewaktu bisa dilihat dari gb. : 3.

gb. : 3. JUMLAH KENDARAAN BERMOTOR MILIK JAWATAN PEGADAIAN DARI 1965 — 1971

STATISTIK PRODUKSI & JASA-JASA

Seperti telah disebutkan sebelumnya, Jawatan Pegadaian tidak memprodusir barang produksi akan tetapi menghasilkan jasa2/services kepada masyarakat. Untuk keperluan kontrol & evaluasi apakah usaha yang dijalankan oleh Jawatan itu berhasil (success) atau tidak harus dibuktikan dengan data2 yang berhubungan dengan persoalan tersebut, misalnya jumlah orang yang menggadaikan menurut pendidikan, menurut pendapatan, menurut pekerjaan, dlsb.

Sehingga dengan demikian bisa diketahui tingkat pendidikan dari pada orang2 tersebut apakah mereka itu berpendidikan lebih rendah dari SMA atau SMP, apakah mereka itu dari golongan yang berpendapatan rendah, apakah sebagian besar dari mereka itu petani, dlsb.

Data2 tersebut bisa disajikan dalam bentuk tabel2 & grafik seperti tabel : 4 & gb. : 4.

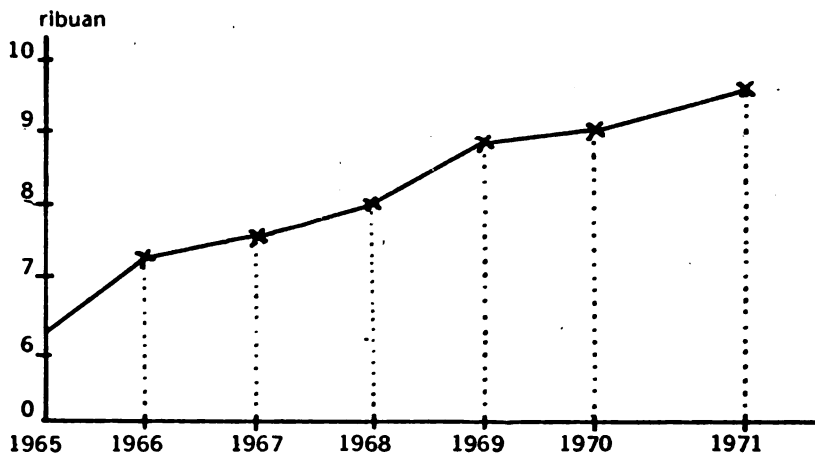
Tabel : 4. JUMLAH ORANG YANG MENGGADAIKAN MENURUT PENDIDIKAN DAN BESARNYA PENDAPATAN PADA TAHUN : 1971 *)

Pendidikan / Pendapatan (Ribuan Rp)	SD (sederajat)	SMP (sederajat)	SMA (sederajat)	AKADEMI (sederajat)	UNIV. (sederajat)
Kurang dari 5	1000	900	700	100	—
5 —"— 10	900	800	600	70	—
10 —"— 15	700	500	400	50	—
15 —"— 20	600	400	300	25	—
20 —"— 25	400	200	150	10	—
25 —"— 30	200	100	100	5	—
Lebih dari 30	—	—	—	—	—

*) Bukan data sesungguhnya, hanya untuk illustrasi.

Dari tabel : 4 tersebut secara cepat bisa disimpulkan bahwa yang banyak datang kepegadaian untuk menggadaikan baran 2nya pada umumnya orang yang berpendidikan rendah & berpenghasilan rendah, sedangkan jumlah itu akan berkurang/lebih kecil buat orang yang berpendidikan tinggi & berpenghasilan tinggi pula. Seperti tabel : 2 menunjukkan bahwa orang yang berpendidikan Universitas & berpenghasilan lebih dari Rp.30.000,- tidak ada yang datang untuk menggadaikan.

Untuk melihat perkembangan dari waktu kewaktu mengenai jumlah orang yang menggadaikan bisa dibuat grafik yang menggambarkan time series data seperti gb. : 4.

gb. : 4. JUMLAH ORANG YANG MENGGADAIKAN 1965 – 1971

Tabel2 dan grafik lainnya bisa dibuat apabila diperlukan untuk suatu analisa. Misalnya dibuat tabel yang menunjukkan banyaknya barang gadaian menurut jenis & nilainya, kemudian data2 tersebut diatas juga bisa dibuat untuk tiap2 kantor cabang dan dari jumlah seluruh kantor cabang diperoleh data yang tingkat nasional untuk dasar kebijaksanaan pegadaian seluruh Indonesia. Data2 yang menunjukkan apakah para nasabah/langganan pegadaian sudah puas atau belum terhadap service pegadaian ada berapa % yang belum puas, dlsb. juga bisa dikumpulkan se-waktu2 diperlukan untuk dasar evaluasi.

Kalau data yang demikian itu tidak dikumpulkan ada kemungkinan sebagian besar rakyat sudah tidak senang lagi datang kepegadaian dan tidak diketahui oleh pimpinan pegadaian, tahu2 usaha pegadaian tidak maju/selalu sepi tak ada pengunjungnya. Kalau hal demikian terjadi pasti itu sudah terlambat. Maka dari itu lebih baik kalau data itu secara teratur dikumpulkan, paling tidak bisa dipergunakan untuk kontrol didalam rangka untuk menghindari jangan sampai terjadi hal2 yang tak diinginkan (usaha preventive).

DATA-DATA LAINNYA

Seperti telah berkali-kali disebutkan bahwa selain data primer diperlukan juga data sekunder khususnya untuk keperluan analisa-analisa didalam rangka untuk melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi usaha kegiatan Jawatan Pegadaian.

Data-data tersebut misalnya pendapatan Nasional, pendapatan penduduk per capita, perkembangan harga, jumlah penduduk, keuangan negara, dlsb.

Jumlah penduduk misalnya berguna untuk mengetahui berapa % dari penduduk yang sebetulnya memerlukan bantuan (berupa pinjaman uang) dari pegadaian akan tetapi belum bisa dilayani, perkembangan harga-harga dari berbagai macam barang berguna untuk dasar penentuan tingkat bunga, sebab jangan sampai tingkat bunga terlalu tinggi oleh karena pada umumnya daya beli rakyat (purchasing power) masih terlalu rendah.

PROJECT IMPLEMENTATION FOR DEVELOPMENT ADMINISTRATION

by : Philip C. Packard

Decision-making in the public sector will be improved, as we have seen, if « decision-rules » are formulated and adhered to by development administrators in the ministries of government and within the public corporations (1). These decision-rules assume that, once the project has been approved for finance, investment will take place. It is this latter assumption which has come to be questioned by administrators and economists within the administrative process of planning. Therefore, it is necessary to look carefully at the nature of project administration and to relate it as closely as possible to the decision-making process of the economist concerned with resources allocution and to the administrator concerned with effective budgeting. This paper is therefore devoted to the extension of the argument on decision-making (2) by looking in detail at the requirements for effective implementation of projects.

It is possible to look at a project **after** the decision has been made to implement it : to invest in the project. In other words, we can divide the **time** involved in any given project into the (1) preparation phase : the (2) appraisal of the project ; and (3) project implementation. The previous paper (3) covered the first two steps or phases ; this paper covers project implementation. The preparation phase of the project defines the nature or character of the project to be implemented. It categorizes the investment in the project, and the operating costs and revenues over the economic lifetime of the project. (4) In other words, the project is described as a set of estimates over several « periods » (years).

We can divide further the « time » involved in project implementation into « activities » which have to be carried out in order that the project be implemented. Activities have to do with the actual work of individuals in the administrative process : and it is the coordination of these activities which results in effective implementation of a project. We can illustrate the activities of a project in the following way :

---

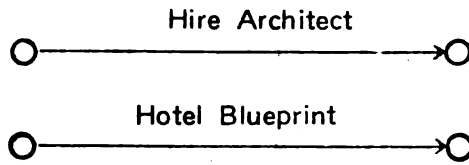
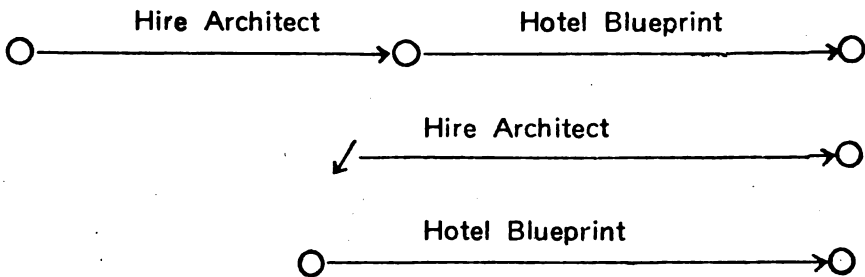
(1) See foot notes at the end of the article.

For our hotel project (5), two activities necessary for implementation are **Hire Architect** and Hotel Blueprint. Each is characterized by an **arrow**, starting at a point in time at the left, and ending at a point in time to the right. Each of these starting and ending points is represented by circle O, and is called and **event**. The arrow head indicates that the activity moves from left to right. Each of these activities has a time **duration**, to which we will return later on.

These two activities can be represented alternatively as **Hotel Blueprint** following **Hire Architect**, and therefore, logically, dependent upon the completion of **Hire Architect** for the start of **Hotel Blueprint.** A third possibility is that each of these activities begins from the same event, so that they can occur concurrently. (6). These latter two ways in which activities are related — in sequence and concurrently — are the bases for drawing up an **arrow diagram** which contains all the activities necessary for the implementation of a project.

Figure I. is an arrow diagram (sometimes called a « network ») made up of all the activities necessary for implementing our hotel project. The logic of the arrow diagram is bassed on the judgement of the person responsible for implementing the project (7). It is quite possible, of course, to have variations in networks aimed at implementation of the same project. However, all networks drawn for the same project will be similar in that they are based on the same information supplied from the prepared project. Figure I. has a number of activities which are concurrent in time. One of the obvious advantages of such a network is that it enables one to see clearly what activities **must** be in sequence and what activities **can** be concurrent. Increase in the number of concurrent activities shortens the **overall time** it takes to complete project implementation. We can refer here to the concept of present value developed earlier (8). Reduction in the time for project implementation raises present value and therefore makes the project more attractive for funding(9).

Each of the activities in Figure I. can be identified by the numbers of the beginning and end events which define the activity. Thus, for example,

activity **Hotel Blueprint** can be designated 1 - 2, the « 1 » for the beginning event and the « 2 » for the end event. In order to preserve the unique number designation for an activity, dotted arrows may have to be inserted in the network. Thus, for example, 14 - 18 (activity **Train Staff**) could have a common end event with **Order Stocks, Order Supplies** and **Advertise.** By putting in the additional events 15, 16 and 17, the unique number system for activities is maintained. Activities 15,- 18, 16 - 18 and 17 - 18 are **dummy** activities and have **no** time duration. There is one other use of the dummy activity. Activity 6 - 9 indicates that, logically, activity 2 - 6 **(Engage Contractor)** must be completed before activity 9 - 10 **(Site Preparation)** begins. This is in addition to the completion of activity 5 - 9, 6 - 8 and 6 - 7.

Each of the activities in Figure I. has a number underneath each arrow, the number indicating the **duration** (in weeks) of the respective activity. These duration times are estimated by the person drawing up the network for the project (10). They are realistic estimates, as far as is possible, of the actual times necessary to complete the activities. Actual times for completion also depend upon the people available for carrying out the various activities. There are differences among the activities in this regard. For example, such activities as **Site Preparation, Construction, Install Equipment** and **Decorate** all depend on individuals or groups over which the person « responsible » for project implementation has no direct control. Therefore, the estimates of duration times are taken from these individuals of groups and inserted in the network (11). On the other hand, such activities as **Hire Architect, Obtain Bank Overdraft, Management Agreement** and **Hire Manager** are carried out directly by the persons responsible for the project or by someone delegated that task (12). In this latter case, therefore, it is necessary to assess the number of people available and able to carry out activities, in order to assure that the logic of the network can be maintained. In particular, there must be sufficient numbers of people available to guarantee that the concurrent activities can remain concurrent or must be altered to form sequences. In other words, the logic of the network rests upon assumptions about available « resources ». (13) (We return to this subject later on).

Once duration times are assigned to the various activities, we can proceed to analyze the network to prepare for actual project implementation. The first question to ask about the network is the following : how long will it take (how many weeks) to complete project implementation ? We start out by assigning to each event the **earliest time** at which that event can occur. For event 0, the earliest time at which it can occur is 0. For event 1, its earliest event time is 2, based on the earliest event time of event 0 plus the duration time of activity 0 - 1. We continue assigning earliest event times and placing these event times in circles 0 next to each event. Event 9 illustrates the problem of assigning an earliest event time when that event has a number of activities having their respective end events in event 9. Starting from event 2, the earliest event time for event 5 is 8, whilst the earliest event times for events 7 and 8 are, respectively, 14 and 18. As it is necessary for every activity ending in event 9 to be completed before activity 9 - 10 can begin, the earliest event time for event 9 is 18. (It is the case that 8 - 9 has zero time duration). Proceeding in this manner, we arrive at the time of 53 weeks as the earliest time at which event 19 can occur.

The earliest event time is, of course, not the only time possible for any specific event. For example, we might not wish to complete project implementation in less than 60 weeks. If this was the case, we would have some « slack » or leeway in carrying out the various activities. Some of these activities could take longer than their estimated duration times and still allow completion of the network in 60 weeks. It would still be important to determine which activities could be allowed to take longer than their estimated duration times and still stay wihtin an overall network time of 60 weeks. Indiscriminate lengthening of activity duration times does not allow us to say definitely what will happen to the overall time for the network. In the usual case, the time taken for the longest overall network time is that of the earliest event time of the last event in the network. Therefore, in the case of our hotel project, we would assign the **latest event time** of 53 to event 19. This indicates that we expect the network to be completed in **no more** than 53 weeks. Latest event time is given in a box ◆ next to each event (14).

The latest event times are determined by working back through the network (from right to left), subtracting the duration time of an activity from the latest event time of its end event and assigning the resulting number as the latest event time of its (the activity's) beginning event. Thus, for example, event 18 has a latest event time of 52 (weeks). As in the case of determining earliest event times, we have to be careful with events that have more than one activity emanating from that event. For event 4, we could assign as latest event time either 20, 32 or 42 weeks, depending on whether we are looking at activity 4 - 14, 4 - 15, 4 - 16 or 4 - 17. As event 18 **must** occur **at the latest** at 52 weeks, it is therefore the case that event 4 must occur at the latest at 20 weeks. If event 4 should occur at the latest after 20 weeks, activities 4 - 14 and 14 - 18 would not be completed at the latest until after 52 weeks. The result would be that the network's overall time would be greater than 53 weeks. Therefore, one selects the smallest number for the latest event time in situations where two or more activities emanate from one event. On similar reasoning, event 6 has a latest event time of 8 and event 2 a latest event time of 6.

These event times can be utilized to determine actual **scheduling** of activities for project implementation. Table I, sets forth the various kind of « float » associated with each activity. **Total Float** is determined in the following way : from the latest event time of the activity's end event, both the duration time of the activity and the earliest event time of the beginning event are subtracted. Thus, for example, activity 0 - 3 has a total float equal to 16 minus 8, minus 0, which is 8 ; and activity 4 - 14 has a total float equal to 28 minus 12, which is equal to 8. The notion of scheduling follows clearly from the presence of floats for the various activities of the network. If an activity has positive float (greater than zero), its start can be delayed up to the amount of the float, or alternatively, its duration can be extended up to the amount of the float. Some combination of the two is possible. From Table I. it can be seen that certain of the activities have **zero** total float. These activities are subject to rigid scheduling : they must each start at the earliest event time of their beginning event and finish at the earliest event time of their end event, in order to have the overall time for the network conform to the **shortest possible time**. The shortest possible time is the earliest and latest event time of the last event in the network. These

particular activities are known as « critical » activities, and their sequence through the network forms a « path » which is known as the **Critical Path.** All activities forming this critical path are shown in Figure I. in heavy black arrows. All other activities (not in heavy black arrows) have positive float, which means that their scheduling can vary and that their duration times can be extended. By focussing on the critical path, it is possible for the person responsible for project implementation to assure that the network will be completed in the overall time prescribed. This method therefore is a type of management approach to project implementation and emphasizes the role of management for the development administrator. We shall return to this subject below.

Activity	Duration	Total Float
0 - 1	2	0
0 - 3	8	8
0 - 4	4	16
1 - 2	4	0
2 - 5	2	6
2 - 6	2	0
3 - 4	4	8
4 - 14	8	8
4 - 15	20	20
4 - 16	20	20
4 - 17	10	30
5 - 9	4	6
6 - 7	6	4
6 - 8	10	0
6 - 11	12	22
9 - 10	4	0
10 - 11	20	0
11 - 12	4	0
12 - 13	2	0
13 - 18	4	0
18 - 19	1	0

Table I. illustrates further the nature of float. **Free Float** is calculated by subtracting from the activity's earliest event time of its end event both duration time of the activity and the earliest event time of its beginning event. Thus, for example, free float for activity 5 - 9 is 18 minus 4 minus 8. which is 6. By taking the earliest event time of the end event, free float measures float of a particular activity which does **not** affect the scheduling of **subsequent** activities. In the case of activity 5 - 9, therefore, activity 9 - 11 begins at its earliest event time of 18, unaffected by the scheduling of activity 5 - 9, which precedes it. (16) On the other hand, free float can affect **preceding** activities. The total float for 2 - 5 is 6, which is based on activity 2 - 5 finishing at 14, the latest event time for event 5. However, **any** use of the free float by activity 5 - 9 which is available to it, **reduces** the total float of activity 2 - 5. Therefore, the total float of 6 is **shared** between activities 2 - 5 and 5 - 9. This is seen in another way by taking the latest event time of event 9 and subtracting from it the combined duration times of the two activities in sequence and subtracting also the earliest event time of event 2.

Thus, 18 minus 6 (4 + 2) minus 6 is equal to 6 : tne total float shared. Therefore, if activity 2 - 5 used the entire total float of 6, there would be no total float for activity 5 - 9.

Free Float	Independent [15] Float	Critical Activity *
0	0	*
0	0	—
8	8	—
0	0	*
0	0	—
0	0	*
0	— 8	—
0	— 8	—
0	— 8	—
0	— 8	—
0	— 8	—
6	0	—
4	0	—
0	0	*
22	22	—
0	0	*
0	0	*
0	0	*
0	0	*
0	0	*
0	0	*

There would be no free float either. If activity 2 - 5 finishes at the earliest event time of 8, activity has a free float of 6 which it can use with no effect on the subsequent activity 9 - 10. (Activity 5 - 9 of course has in this latter case total float also equal to 6).

A further elaboration of the concept of float is given in Table I. **Independent Float** is calculated by taking the earliest event time of an activity's end event and subtracting from it both the activity's duration time and the latest event time of its beginning event. Thus, for example, for activity 0 - 4 we have independent float of 12 minus 4 minus 0, which is equal to 8. Similarly, for activity 6 - 11 we have independent float of 42 minus 12 minus 8, which is equal to 22. Independent float measures the latitude in scheduling the activity, or in extending its duration time, with **no** effect either on preceding or subsequent activities' floats.

II

In using networks for project implementation we can emphasize once again that networks rest on the management concept that responsibility needs to be assigned for the network preparation and scheduling (i.e., implementation). Responsibility focusses on **time saving** as an attribute of network analysis and on maintaining the **quality** of the project. For the latter, adherence to the requirements or specifications laid down during the preparation phase of the project can only be had by clear definition of responsibility.

It is the case, of course, that any network such as our hotel project embraces different and perhaps conflicting organizational and other interests. Thus we have activities in Figure I. which are directly under the« control» of government — (17) such as **Management Agreement** and **Obtain Bank Overdraft** — but activities under the« control» of a contractor, as for example, **Site Preparation** and **Construction.** There could very well be a more detailed network for **Construction** which would further detail« control» by the construction supervisor. (18) It is therefore the case that management responsibility extends to coordination of activities. Coordination means taking defined activities, with their resources necessary for implementation and their estimated duration times and **scheduling** these activities to bring about the desired results of an implemented project of a given quality and within a prescribed overall time. Coordination in this sense is one of the major areas of concern to the development administrator, and improved coordination is one of the aims of plans, to be effected by administrative actions.

The use of networks also can have the effects of defining much more clearly the« resources» needed for project implementation. Careful definition of activities and their scheduling usually leads to a savings on resources, in the sense that many of the tasks of coordinating a network's activities can be assigned to individuals who are not highly professionally qualified (19). This has the effect of releasing scarce, highly trained professionals for tasks for which they are trained. On the other hand, the use of networks can uncover gaps in skilled resources, which if unfilled, would delay seriously the implementation of a project and reduce the quality of the project.

It should be clear that networks can be more and less detailed, depending on the nature of the project being considered. Networks are planning tools, to be used in project implementation, but also in every phase or step in project development from preparation to appraisal through implementation.

III

The emphasis on projects should not obscure from the development administrator that overall problems of budgeting and budget control persist, even through the economist's methods of appraisal and implementation are introduced effectively into the administrative system. The« adding-up» problems of the various budget requests and the estimated revenues constitute the« macro» problems of annual budget estimation. However, it is possible to conceive of the use of network analysis in this« macro» area as a broad organizational-planning tool for improved development administration.

A explicit set of costs (20) for projects are incurred for implementation. The usual proceedure, as we have seen, is to take costs and« capitalize» them into investment expenditures. To the extent that delays occur in receiving investment items to be installed or delays in installation, costs are raised. Moreover, delays can lead to waste, raising costs of projects. For all these reasons, holding to time schedules in project implementation holds down investment costs. Concerted efforts to reduce implementation times for projects can be expected to lead to reduced investment costs per project. It is this latter improvement in coordination which constitutes improved development administration.

If we widen the field applicable to network analysis, we can conceive of its uses within ministries and public corporations for preparing, appraising and implementing projects. If given its most general meaning as a set of objectives to be achieved through activities carried out, (21) the **activities** of ministries and public corporations can be grouped in ways that project objectives are achieved in reduced over-all times. Stated in this way, grouping of activities constitutes **reorganizations** of public sector activities in the interest, of increased (time) efficiency and cost reductions. As a practical matter, inefficient organization is seen as **delays** in activities associated directly with that organization. To take our hotel project once more if it is found that the time for getting a **Management Agreement** (activity 0 - 3 in Figure I.) is so great as to lenghthen the overall time for project implementation, this estimated duration time must be viewed as a candidate for reduction. One therefore has to look a the process by which a Management Agreement is reached and to assess whether organizational improvement (22) could take place and thereby reduce the estimated duration time of the activity which is a part of our hotel project and projects similar to it. It is by methods such as this that inefficiencies in administration are identified and corrected.

Therefore, from a « macro » point of view, the role and responsibility of the development administrator would seem to be to use techniques such as network, as planning-organizational tools to **coordinate** more effectively organizations in the public sector. This is analogous to the management responsibility for coordinating activities of any given project

---

* Advisor on Parastatal Organizations Ministry of Economic Affairs and Development Planning Dar es Salaam. Tanzania, and formerly,
Visiting Professor of Economics Institute of Social Studies. The Hague.

HIRE ARCHITECT 2
HOTEL BLUEPRINT 4
ENGAGE CONTRACTOR 2
FINAL SELECTION FOR SITE 2
APPROVAL FOR SITE 4
ORDER LOCAL BULDG MATERIALS 6
ORDER IMPORTED BUILDING MATERIALS 10
ORDER EQUIPMENT 12
SITE PREPARATION 4
CONSTRUCTION 20
INSTALL EQUIPMENT 4
INSTALL FURNISHINGS 2
DECORATE 4
OFFICIAL OPENING 1
MANAGEMENT AGREEMENT 8
HIRE MANAGER 4
OBTAIN BANK OVERDRAFT 4
HIRE STAFF 8
TRAIN STAFF 24
ADVERTISE 10
ORDER SUPPLIES 20
ORDER STOCKS 20

FIGURE I.

majalah Administrasi Negara

I S I a.l. **Tahun ke XIV No. 13/74.**

1. **DR. AWALUDIN**
   Peranan Administrasi Dalam Pembangunan.

2. **DR. SONDANG P. SIAGIAN**
   Pokok-pokok Fikiran Tentang MIS Dalam PPBS.

3. **SET. JEN. DEPT. PUTL.**
   Analisa Manfaat Dan Biaya Dalam Rangka Penerapan PPBS.

4. **DRS. F.X. SOEDJADI MPA**
   Pemikiran Tentang Prosedur Dan Mekanisme Aparaturnya Dalam Rangka Penerapan PPBS.

5. **DRS. KARNANDI WARGASASMITA**
   Sekolah Staf Dan Pimpinan Administrasi (SESPA).

K R O N I K.

R a l a t

Pada halaman judul tertulis :

Wakil Pemimpin Redaksi / Penanggung jawab / Anggota	:	**DR. S. P. Siagian**
Wakil	:	**Irwin M.A.**

Seharusnya

Pemimpin Redaksi / Penanggung jawab / Anggota	:	**DR. Sondang P. Siagian**
Wakil Pemimpin Redaksi / Penanggung jawab / Anggota	:	**Irwin M.A.**

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis—ilmiah—praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

Nopember 1975
No. 13/74 Tahun ke-XIV.

I S I

	Hal.
EDITORIAL	2
DR. AWALUDIN Peranan Administrasi Dalam Pembangunan	3 3
DR. SONDANG P. SIAGIAN Pokok-pokok Fikiran Tentang MIS Dalam PPBS.	15
SET.JEN. DEPT. PUTL. Analisa Manfaat Dan Biaya Dalam Rangka Penerapan PPBS.	27
Drs. F.X. SOEDJADI MPA Pemikiran Tentang Prosedur Dan Mekanisme Aparaturnya Dalam Rangka Penerapan PPBS.	36
Drs. KARNANDI WARGASASMITA Sekolah Staf Dan Pimpinan Administrasi (SESPA).........................	47
KRONIK	53
Tambahan Bahan Pustaka Tentang Pendidikan Dan Latihan Dalam Koleksi Pusat Perpustakaan Dan Dokumentasi LAN.........................	54

No. Izin Terbit : 0535/Per. 2/SK/DIR. PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.
No. Izin Cetak : Kep. 026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.

EDITORIAL

Majalah Administrasi Negara kini terbit kembali dengan wajah dan bentuk baru setelah beberapa waktu tidak mengunjungi pembacanya. Mereka yang sudah mengenal Majalah Administrasi Negara tentunya dengan segera melihat adanya penyempurnaan "wajah" majalah. Dan memang Majalah Administrasi Negara "absen" beberapa waktu oleh karena pihak pengasuh majalah sedang berusaha untuk menyempurnakan kwalitas majalah ini, baik dalam arti bentuk maupun dalam arti mutu isinya. Majalah Administrasi Negara, sebagai salah satu media komunikasi tentang usaha-usaha perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara maupun tentang ilmu administrasi negara itu sendiri, dimasa mendatang akan terus diusahakan untuk ditingkatkan dan disempurnakan sehingga majalah ini betul-betul merupakan sarana yang efektif bagi penyampaian informasi tentang administrasi negara yang sangat dibutuhkan oleh para pejabat pemerintah, pegawai negeri maupun masyarakat yang berminat dalam bidang ini.

Sudah lama disadari bahwa suatu administrasi yang tangguh serta berhasil guna dan berdaya guna sangat diperlukan dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan. Dalam nomor penerbitan ini kami sajikan kepada pembaca dua tulisan tentang administrasi pembangunan, yang kemudian disusul dengan dua buah tulisan yang menyangkut P.P.B.S. (Planning, Programming, and Budgeting System) yang dewasa ini telah diusahakan kemungkinan penerapannya didalam sistem administrasi keuangan negara di Indonesia. Pendidikan dan latihan untuk pada "senior officers" yang mempunyai peranan penting dalam berbagai instansi Pemerintah merupakan pula salah satu tulisan yang diturunkan dalam nomor penerbitan ini.

Sebagai akhir kata dengan diterbitkannya kembali Majalah Administrasi Negara ini, dengan wajah dan bentuk baru, berarti pula adanya sekelumit sumbangan dalam penyampaian informasi tentang administrasi negara yang sangat dibutuhkan oleh berbagai pihak dewasa ini.

PERANAN ADMINISTRASI DALAM PEMBANGUNAN
OLEH: DR. AWALUDIN

BAB I

PENDAHULUAN

Apabila kita berbicara mengenai peranan administrasi dalam pembangunan pada dasarnya kita berbicara mengenai 2 hal, yaitu: pertama, administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, dan kedua, administrasi sebagai ilmu pengetahuan.

Administrasi sebagai suatu seni sesungguhnya bukan merupakan hal yang baru oleh karena semenjak adanya 2 manusia yang bekerjasama untuk mencapai suatu tujuan tertentu, disana sudah terdapat administrasi. Herbert A. Simon, misalnya, pernah mengatakan bahwa apabila ada 2 orang yang bekerja bersama-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang diantara mereka, disana sudah terdapat administrasi. Jelaslah bahwa sebagai suatsu seni, administrasi timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia. Akan tetapi sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomenon masyarakat yang baru dan bahkan dapat dikatakan baru timbul pada akhir abad yang lalu.

Dalam tulisan ini yang akan dicoba untuk dibahas adalah peranan administrasi baik sebagai seni maupun sebagai ilmu pengetahuan dalam pembangunan, khususnya dalam pembangunan bangsa dan Negara Indonesia.
Tulisan ini disusun menurut sistimatika sebagai berikut:
Dalam Bab II akan diuraikan secara singkat tentang perkembangan ilmu administrasi sebagai salah satu "cabang" daripada Ilmu-ilmu sosial termasuk perkembangannya di Indonesia, yang meskipun didasarkan kepada prinsip-prinsip yang bersifat universil akan tetapi disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhitungkan faktor-faktor yang mempunyai impact terhadap perkembangan Ilmu Administrasi itu sebagai suau disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Didalam Bab III dicoba diuraikan tentang peranan administrasi dalam pembangunan dan secara khusus akan disoroti 2 bidang utama yaitu penelitian dan pengembangan dibidang administrai serta kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan yang kesemuanya di arahkan kepada peningkatan kemampuan administratif (administrative capability), bukan saja dalam lingkungan pemerintahan akan tetapi juga bagi organisasi-organisasi swasta dan organisasi-organisasi lainnya seperti organisasi sosial, voluntary-organizations, bahkan organisasi keagamaan sekalipun.

Bab IV adalah suatu bab yang menguraikan secara singkat tentang usaha-usaha penyempurnaan administrasi dalam pembangunan Indonesia yang secara nyata telah dimulai semenjak tahun 1966. Uraian ini dipandang penting oleh karena usaha-usaha penyempurnaan administrasi yang telah dilaksanakan itu semata-mata merupakan hasil pemikiran para ahli Bangsa Indonesia sendiri, tanpa mendapat bantuan dari ahli-ahli asing.

Bag V adalah satu bab dimana dikemukakan beberapa kesimpulan dan arah pemikiran terhadap usaha-usaha yang perlu kita laksanakan bersama dimasa yang

mendatang demi penerapan dan penyesuaian yang lebih tepat daripada prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universil itu sesuai dengan maksud dan tujuan serta sasaran-sasaran pembangunan yang sedang dan akan kita laksanakan.

BAB II

URAIAN SINGKAT TENTANG PERKEMBANGAN ADMINISTRASI

Dimuka telah dikatakan bahwa administrasi sebagai seni pada hakekatnya timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Akan tetapi yang diuraikan dalam tulisan ini adalah administrasi sebagai kegiatan yang kompleks. Dikatakan kompleks oleh karena administrasi yang kita bicarakan sekarang pada umumnya adalah administrasi yang dipergunakan dalam organisasi-organisasi besar dan modern untuk mencapai tujuan-tujuan dari pada organisasi yang bersangkutan. Kompleksitas daripada administrasi sebagai suatu seni disebabkan antara lain oleh karena:

1. Administrasi modern adalah suatu wahana untuk mencapai tujuan yang pada umumnya juga sangat komples baik tujuan-tujuan yang beraneka ragam (multiple goals) dan bersifat, jangka panjang, jangka sedang maupun jangka pendek.

2. Tujuan-tujuan yang kompleks tersebut diatas mengakibatkan adana tugas pokok dan fungsi-fungsi yang bermacam-macam. Bahkan demikian kompleksnya sehingga tugas-tugas tersebut harus dilakukan oleh para ahli (professionals) dari berbagai bidang.

3. Kompleksitas daripada administrasi modern juga mempunyai implikasi-implikasi terhadap struktur organisasi, kepegawaian, keuangan, perlengkapan/peralatan, dan seterusnya.
   Sebagaimana diketahui susunan organisasi adalah alat mewadahkan tugas pokok dan fungsi olh karena tugas-tugas pokok dan fungsi-fungsi yang mengakibatkan beban kerja yang harus diselenggarakan secara terus menerus perlu diwadahkan secara formil untuk mengetahui siapa melakukan apa dan kepada siapa seseorang bertanggung jawab dalam hirarchie organisasi, serta siapa harus berhubungan dengan siapa-siapa dalam pelaksanaan tugasnya.

4. Seperti diterangkan diatas kompleksitas daripada administrasi modern juga terlihat dalam kompleksitas administrasi kepegawaian. Organisasi-organisasi besar pada umumnya mempekerjakan banyak orang dengan spesialisasi-spesialisasi tertentu, dengan tugas tertentu, fungsi tertentu, wewenang tertentu, dan kewajiban serta tanggung jawab tertentu pula.

5. Setiap kegiatan dewasa ini mempunyai implikasi-implikasi keuangan. Oleh karena itu apabila kita berbicara tentang kompleksitas dari pada administrasi yang modern sekaligus juga kita harus berbicara tentang kompleksitas dari pada administrasi keuangan oleh karena biasanya jumlah biaya yang dikuasai oleh sesuatu organisasi besar jumlahnyapun besar pula.

6. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi daripada suatu organisasi maka dipergunakan bermacam-macam jenis peralatan dan perlengkapan dan oleh karena itu kompleksitas daripada organisasi yang modern terlihat pula didalam kompleksitas daripada peralatan dan perlengkapan yang harus dilola oleh sesuatu organisasi.

7. Oleh karena banyaknya unit organisasi yang terlibat serta banyaknya manusia yang melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya, maka terdapat pula hubungan kerja yang kompleks antara unit-unit dalam suatu organisasi dan antara suatu organisasi dengan organisasi lainnya.

Dengan demikian jelas terlihat bahwa administrasi sebagai suatu seni pada zaman modern sekarang ini merupakan suatu proses kegiatan yang perlu dikembangkan secara terus menerus agar supaya administrasi sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan benar-benar dapat memegang peranan yang diharapkan daripadanya. Dalam hubungan ini dapat ditambahkan bahwa Charles A. Beard, seorang historicus politik Amerika yang terkenal, dalam salah satu karyanya yang dikutip oleh Albert Lepawsky dalam bukunya "Administration" pada tahun 1937 berpendapat bahwa "tidak ada satu hal untuk abad modern sekarang ini yang lebih penting daripada administrasi. Kelangsungan hidup pemerintahan yang beradab dan malahan kelangsungan daripada peradaban itu sendiri akan sangat tergantung atas kemampuan kita untuk membina dan mengembangkan suatu filsafat administrasi yang mampu memecahkan masalah-masalah masyarakat modern"

Sarjana Amerika yang lain, James Burnham pernah pula mengatakan bahwa "revolusi politik dan sosial akan timbul dan diselesaikan akan tetapi akan ada suatu revolusi pada abad ini yang tidak akan pernah selesai, yaitu "managerial revolution", yang akan menimbulkan satu kelas penting dalam suatu masyarakat yaitu the managerial class".

Jika pendapat kedua ahli tersebut dianalisa lebih mendalam, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tegak rubuhnya suatu negara, maju mundurnya peradaban manusia serta timbul tenggelamnya suatu Bangsa pada tingkat tertentu akan banyak tergantung pada baik buruknya administrasi yang dimilikinya.

Perkembangan Administrasi sebagai Seni.

Jika perkembangan administrasi sebagai seni harus dibagi-bagi, maka satu diantara sekian banyak pembagian yang dapat dibuat ialah, bahwa: (1) fase pra sejarah yang berakhir pada tahun 1 Tarich Masehi; (2) Fase sejarah yang berakhir pada tahun 1886, dan (3) fase modern yang dimulai pada tahun 1886 dan yang masih terus berlangsung hingga sekarang ini.

1. Fase pra sejarah.

Bukti-bukti sejarah menunjukkan bahwa pada fase pra sejarah administrasi sudah berkembang. Meskipun mungkin secara tidak sadar masyarakat purba telah menjalankan sebagian prinsip-prinsip administrasi yang sekarang dikenal. Karena kebutuhan masyarakat yang dipuaskan melalui pentrapan prinsip-prinsip administrasi pada waktu itu masih sangat sederhana, maka pada umumnya sistem administrasi yang dipergunakan pun masih sangat sederhana pula. Contoh-contoh yang dapat diberikan mengenai perkembangan administrasi sebagai seni pada periode pra sejarah adalah:

a. Peradaban Mesopotamia,
b. Peradaban Babilonia,
c. Peradaban Mesir Kuno,
d. Peradaban Tiongkok Kuno,
e. Peradaban Romawi Kuno,
f. Peradaban Yunani Kuno.

a. Pada zaman Mesopotamia terbukti masyarakat telah menjalankan sebagian prinsip-prinsip administrasi yang kita kenal sekarang ini terutama dibidang pemerintahan, perdagangan, komunikasi dan pengangkutan, bahkan menurut sejarah masyarakat Mesopotamia telah mempergunakan logam sebagai alat tukar menukar dalam perdagangan yang sudah barang tentu memperlancar jalannya perdagangan ketika itu.

b. Sejarah telah menunjukkan pula bahwa administrasi pada zaman Babilonia telah ditrapkan dalam bidang pemerintahan, perdagangan, perhubungan dan pengangkutan.

c. Kiranya tidak dapat disangkal bahwa pada zaman Mesir Kuno administrasi sudah berkembang agak jauh terutama dibidang pemerintahan, militer, perpajakan, perhubungan dan pertanian.

d. Para ahli sejarah memberitahukan kepada kita bahwa administrasi pada zaman Tiongkok Kuno sudah pula berkembang dengan baik. Yang paling menonjol dan sekaligus merupakan perkembangan yang belum pernah terjadi sebelumnya ialah bahwa masyarakat dan pemerintahan Tiongkok Kuno telah berhasil menciptakan suatu sistem administrasi kepegawaian yang baik. Demikian baiknya penciptaan tersebut sehingga banyak prinsip-prinsip administrasi kepegawaian modern yang terkenal dengan "merit System" itu dipinjam dari prinsip-prinsip administrasi kepegawaian Tiongkok Kuno. Misalnya sejarah membuktikan bahwa di Tiongkok Kuno pernah dikenal suatu "Undang-Undang Dasar Chow" (the Constitution of Chow) yang menentukan syarat-syarat yang harus dipunyai oleh setiap pegawai negeri.
Syarat-syarat tersebut antara lain adalah:
1. Kejujuran,
2. Keçakapan,
3. Pengabdian kepada kepentingan umum,
4. Pengetahuan yang mendalam tentang kondisi negara,
5. Kemampuan untuk selalu sibuk,
6. Produktif.

e. Sejarah Romawi Kunopun memberikan petunjuk bahwa kebudayaan Romawi Kuno telah mengenal perkembangan administrasi, yang berkembang lebih jauh dari pada peradaban-peradaban sebelumnya, Misalnya karya-karya Cicero, banyak yang menyangkut bidang administrasi. Dari sejarah terlihat bahwa administrasi militer, administrasi perpajakan, administrasi perhubungan dan sebagainya, berkembang dengan pesat pada Jaman Romawi Kuno tersebut yang tentunya mudah difahami apabila diingat bahwa Kerajaan Romawi Kuno merupakan suatu imperium yang wilayah kekuasaannya sangat luas.

f. Yunani Kuno mewariskan kepada dunia modern berbagai ilmu pengetahuan baik dibidang filsafat, dibidang politik, dan lain sebagainya, antara lain juga dibidang administrasi.

Kesemuanya itu menunjukkan kepada kita bahwa pada periode pra sejarah terlihat perkembangan administrasi khususnya administrasi negara yang pesat.

2. Fase Sejarah.

Dalam fase ini praktek-praktek administrasi dan management berkembang terus meskipun bukti-bukti tertulis tertang praktek-praktek tersebut tidak banyak kita punyai dalam bentuk-bentuk dokumen tertulis. Kemudian bukti-bukti tertulis dalam abad-abad berikutnya menunjukkan bahwa administrasi semakin berkembang dengan pesat. Kita ketahui, misalnya, bahwa di Eropa timbul 3 kelompok sarjana yang terdapat pada 3 negara yang berbeda-beda pada waktu yang kira-kira bersamaan yang tanpa diketahui mempunyai pandangan ilmiah yang sama.
Ketiga kelompok ahli tersebut ialah:
a. Kaum Kameralisten yang terdapat di Jerman dan Austria,
b. Kaum Merkantilists di Inggris, dan
c. Kaum Fisiokraten di Perancis.

Banyak para ahli mengatakan bahwa kelompok tersebut diatas adalah ahli-ahli ekonomi. Padahal sesungguhnya mereka adalah pelopor-pelopor administrasi dan management ilmiah karena inti daripada teori-teori mereka ialah bahwa perekonomian

daripada suatu negara hanya akan bisa kuat apabila kegiatan-kegiatan administrasi dan management dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Akan tetapi karena ekonomi sebagai ilmu pengetahuan berkembang lebih dahulu dari administrasi dan management sebagai ilmu pengetahuan, maka dapat difahami mengapa mereka di golongkan kedalam golongan ahli ekonomi. Bukti yang dapat diketengahkan bahwa ketiga kelompok ahli tersebut adalah pelopor-pelopor administrasi dan management ilmiah adalah hasil karya mereka. Untuk mengambil salah seorang saja diantara mereka sebagai contoh terlihat bahwa George Von Zincke selama hidupnya telah menghasilkan 537 karya ilmiah dan 175 diantaranya membahas tentang administrasi pertanian.

Perkembangan yang makin pesat dari administrasi dan management jaman sejarah ini telah dimungkinkan pula oleh timbulnya Revolusi Industri di Inggris yang mempunyai akibat-akibat yang sangat luas dibidang administrasi dan management. Sebagaimana diketahui timbulnya Revolusi industri I di Inggris telah dipercepat oleh penemuan-penemuan mesin-mesin produksi, seperti mesin uap oleh James Watt.

Dalam hubungan ini perlu pula diperhatikan peranan yang besar yang telah dimainkan oleh Gharles Babbage, seorang sarjana dan profesor mathematika pada Universitas Cambridge, yang pada permulaan abad 18 telah menulis sebuah buku yang berjudul "The Economy of Manufacture". Dalam buku tersebut Babbage menekankan pentingnya efisiensi dalam usaha mencapai tujuan.

Namun selama hampir satu abad hasil karya ini terlupakan dan baru di selidiki kembali setelah lahirnya "Gerakan Management Ilmiah" (Scientific Management Movement) yang dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor di Amerika Serikat. Gerakan ini dimulai pada tahun 1886.
Gerakan ini sekaligus menandai dua hal, yaitu:

1. berakhirnya status administrasi dan management sebagai seni semata-mata dan lahirnya administrasi dan management ilmu pengetahuan;
2. berakhirnya fase sejarah dalm perkembangan administrasi dan management dan tibanya "Fase modern" yang dimulai pada tahun 1886 dan yang masih berlangsung terus hingga dewasa ini.

3. Fase Modern.

Seperti telah terlihat dari analisa historis yang amat singkat diatas, fase terakhir daripada perkembangan administrasi sebagai seni ditandai oleh lahirnya Gerakan Management Ilmiah yang dipelopori oleh Frederick W. Taylor di Amerika Serikat.

Gerakan Management Ilmiah tersebut lahir pada tahun 1886 karena pada tahun itulah Taylor sebagai seorang sarjana tehnik yang bekerja pada suatu perusahaan baja di Philiadelphia mulai mengadakan penyelidikan-penyelidikan dalam rangka usahanya mempertinggi efisiensi perusahaan dan meningkatkan produksivitas para pekerja. Taylor memperhatikan bahwa efisiensi perusahaan tidak terlalu tinggi dan produktifitas buruh rendah karena terlalu banyaknya waktu dan gerak-gerik kaum buruh yang tidak produktif. Karena itu Taylor melakukan suatu studi yang disebut dengan "Time and motion study" untuk mempelajari penggunaan waktu oleh kaum buruh serta gerak gerik mereka dalam melaksanakan pekerjaan. Hasil-hasil penyelidikan yang dijalani oleh Taylor itu kemudian ditulisnya dalam satu buku berjudul "The Principles of Scientific Management". Buku itu kemudian diterbitkan pada tahun 1911 setelah terlebih dahulu dibacakan dalam konggres para sarjana teknik Amerika. Perhatian Taylor dalam penyelidikannya terutama ditujukan kepada kaum-kaum buruh dan management tingkat bawahan.

Sementara itu di Perancis terdapat pula seorang ahli pertambangan yang bernama Henri Fayol yang bekerja pada salah satu perusahaan tambang disana. Karena ketidak mampuan pimpinan perusahaan untuk menggunakan sumber-sumber yang tersedia bagi perusahaan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, perusahaan terancam oleh kehancuran.

Sebagai seorang ahli pikir Fayol telah mencari sebab musabab dari kegagalan perusahaan itu untuk mencapai tujuannya. Hasil pemikiran Fayol kemudian tertuang dalam satu buku yang terbit pada tahun 1916 dan yang pada tahun 1930 diterjemahkan kedalam bahasa Inggeris dengan judul General and Industrial Management.

Hasil pemikiran kedua tokoh ilmu yang kemudian merupakan dasar utama daripada perkembangan dan pembangunan daripada ilmu administrasi sebagai ilmu pengetahuan. Kita semua sadar bahwa perkembangan sesuatu ilmu pengetahuan dipengaruhi oleh dinamika masyarakat dan kebutuhan riil yang terasa timbul didalam masyarakat. Demikian pula halnya dengan Ilmu Administrasi. Dengan perhatian lain dapat dikatakan bahwa sesuatu ilmu pengetahuan lahir karena masyarakat menghendakinya dalam arti kata bahwa dalam masyarakat terasa adanya kebutuhan untuk ilmu pengetahuan itu.

Meskipun masyarakat telah merasakan adanya kebutuhan akan adanya ilmu pengetahuan tertentu, eksistensi daripada obyek ilmiah menjadi sesuatu cabang ilmu pengetahuan masih perlu diperjuangkan oleh para ahli yang menspesialisasikan dirinya dalam bidang tersebut. Kita mengetahui bahwa ilmu pengetahuan pada hakekatnya terbagi dalam 3 kelompok besar, yaitu:
1. Ilmu Eksakta,
2. Ilmu Sosial,
3. Ilmu kemanusiaan (The Humanities).

Ilmu Administrasi tergolong kedalam ilmu-ilmu Sosial dan malahan dapat dikatakan merupakan salah satu "cabang" terbaru dari ilmu-ilmu Sosial. Secara khusus dapat dikatakan bahwa Ilmu Administrasi itu termasuk kelompok "applied sciences" karena kemanfaatannya hanya ada apabila prinsip-prinsip, rumus-rumus dan dalil-dalilnya diterapkan untuk meningkatkan mutu berbagai segi kehidupan manusia.

Sudah barang tentu pentrapan perkembangan Ilmu Administradi dapat dilakukan dari berbagai jenis penyorotan. Apabila dilakukan Klassifikasi maka dapat dikatakan bahwa Ilmu Administrasi telah mengalami 3 tahap perkembangan, yaitu:

1. Timbulnya Gerakan Management Ilmiah yang dipelopori oleh Frederick W. Waylor pada tahun 1886 yang berorientasi pada efisiensi dan seolah-olah kurang memperhatikan unsur manusia dalam organisasi. Gerakan ini dipengaruhi oleh perkembangan Ilmu Tehnik (Engenering).
2. Tahap kedua adalah tahap Human Relations dan Behavioralisme yang dimana perhatian para ahli dan sarjana mulai beralih kepada faktor manusia didalam organisasi. Pengertian terhadap semakin pentingnya peranan manusia dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan mengakibatkan para ahli dan sarjana memusatkan penyelidikannya dalam masalah manusia kerja ini. Akan tetapi pada hakekatnya tahap terakhir ini yang merupakan sorotan bukan lagi manusianya sendiri sebagai makhluk hidup yang mempunyai martabat, kepribadian, tujuan, cita-cita serta keinginan yang khas, akan tetapi sudah meningkat kepada penyelidikan tentang tindak tanduk manusia dalam kehidupan berorganisasi dan apa alasan mengapa manusia itu bertindak demikian. Jika tindak-tanduk itu merugikan organisasi, diselidiki pula bagaimana caranya agar supaya tindakan yang merugikan itu dapat dirobah menjadi tindakan yang menguntungkan organisasi. Jika sebaliknya tindak-tanduk yang sudah menguntungkan organisasi, diselidiki pula cara cara yang dapat ditempuh untuk lebih

meningkatkan kegiatan yang demikian, demi tercapainya tujuan organisasi dengan lebih efisien, ekonomis dan efektif. Perkembangan ini dipengaruhi oleh timbulnya the Social Siences.

3. Dalam praktek, yang selalu terdapat adalah gabungan dari kedua perkembangan diatas. Perkembangan ini sering dikenal dengan nama "synthetic approach".

Perlu ditambahkan bahwa pada setiap perkembangan Ilmu Administrasi yang telah dikemukakan diatas, maka pada waktu yang bersamaan timbul perkembangan-perkembangan mengenai substansi yang menjadi obyek penelitian dalam Ilmu Administrasi seperti Ilmu Management, Ilmu Organisasi, Administrasi Kepegawaian, Administrasi Keuangan, Kepemimpinan, dan sebagainya, dalam Ilmu Administrasi Negara, maupun Administrasi Niaga. Bagi Administrasi Niaga misalnya timbul perkembangan-perkembangan baru yang melahirkan disiplin-disiplin seperti Management Produksi, Industrial Relations, Marketing Management dan sebagainya. Sebagaimana halnya dengan Ilmu-ilmu yang lain, dalam mendalami Ilmu Administrasi terdapat para ahli yang tergolong kepada beberapa "Schools of Thought" seperti: "Efficiency school of Thought"-Taylor, "Behavioveral School of Thought" - Herbert A. Simon, kemudian synthetik atau integration.

Perkembangan terakhir yang perlu mendapat perhatian kita bersama ialah bahwa dalam Ilmu Administrasi dewasa ini terdapat suatu cabang ilmu baru yang disebut dengan Ilmu Administrasi Pembangunan. Telah dikatakan dimuka bahwa ilmu pengetahuan bertumbuh dan berkembang oleh karena ada kebutuhan riil yang dirasakan oleh masyarakat terhadap sesuatu Ilmu tertentu. Bagi negara-negara yang dewasa ini digolongkan kepada "Dunia Ketiga" dirasakan bahwa teori-teori dan prinsip-prinsip dari pada Ilmu Administrasi Negara tradisionil yang terutama dikembangkan didunia Barat, khususnya di Amerika Serikat, sudah tidak memadai terhadap kebutuhan bagi negara-negara yang sedang giat melakukan pembangunan. Oleh karena itu para ahli mulai mengalihkan pikiran, perhatian serta waktunya terhadap suatu cabang Ilmu Administrasi yang relevant dengan negara-negara yang sedang berkembang. Ilmu pengetahuan itulah yang sekarang dikenal dengan nama Ilmu Administrasi Pembangunan.

Perlu pula dicatat bahwa Ilmu Administrasi Pembangunan itu adalah suatu ilmu yang menyoroti masalah-masalah administratif yang harus mendapat pemecahan agar supaya kegiatan-kegiatan pembangunan berlangsung lebih efektif dan efisien. Beberapa contoh dari masalah-masalah yang harus mendapat pemecahan itu ialah mulai dari proses perencanaan sampai kepada evaluasi dari pada pelaksanaan proyek-proyek pembangunan yang diharapkan dapat meningkatkan mutu hidup dari seluruh rakyat dinegara yang sedang berkembang tersebut.

Perlu ditambahkan pula bahwa sebagai Ilmu pengetahuan, administrasi tidak lepas dari kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Secara obyektif dan taksonomis terdapat kaitan-kaitan yang erat antara Ilmu Administrasi dan Ilmu-ilmu yang lain. Adapun ilmu Sosial yang mempunyai hubungan erat dengan Ilmu Administrasi ialah:

1. Ilmu Hukum
2. Ilmu Ekonomi
3. Ilmu Politik
4. Sejarah
5. Filosofi
6. Anthropologi
7. Ethnologi
8. Ilmu Jiwa

9. Ilmu Statistik
10. Teknik-teknik Management.

Demikianlah secara singkat perkembangan dari administrasi baik sebagai seni maupun sebagai ilmu pengetahuan.

B A B III

PERANAN ILMU ADMINISTRASI DALAM PEMBANGUNAN

Peranan Ilmu Administrasi dalam Pembangunan akan jelas terlihat apa bila kita ingat bahwa salah satu jurang pemisah antara negara yang sudah maju dengan negara yang sedang berkembang terdapat dalam bidang Administrasi dan Management.

Disamping itu setiap negara yang melaksanakan pembangunan, termasuk Indonesia, dalam melaksanakan rencana dan program pembangunannya selalu dihadapkan kepada suasana kelangkaan (scarcity) dari pada sumber-sumber (resources) yang dapat dipergunakan. Kelangkaan tersebut terdapat pada semua bidang, seperti:

1. Kelangkaan dibidang tenaga kerja, terutama yang mempunyai ketrampilan yang sesuai dengan tuntutan pembangunan;
2. Kelangkaan dibidang keuangan;
3. Kelangkaan dibidang materiil;
4. Kelangkaan dibidang managerial skill;
5. Kelangkaan dibidang Ilmu pengetahuan dan teknologi;
6. Kelangkaan dibidang waktu;
7. dan sebagainya.

Dilain fihak terdapat tujuan, baik tujuan akhir, jangka panjang, jangka sedang maupun jangka pendek yang pada hakekatnya sifatnya tidak terbatas. Keadaan demikian mengharuskan peningkatan secara terus menerus dari semua usaha untuk optimalisasi penggunaan resources yang terbatas itu. Dengan perkataan lain dayaguna dan hasil guna (efisiensi dan efektifitas) dari pada resources yang terbatas itu harus ditingkatkan secara terus menerus demi percepatan pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pada garis besarnya peningkatan dari pada daya guna dan hasilguna itulah yang menjadi peranan dari pada ilmu administrasi dalam pembangunan. Pada pokoknya yang menjadi sasaran dari pada Ilmu Administrasi dalam pembangunan adalah semua segi pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut, mulai dari proses perencanaan, penentuan program, penentuan proyek, pelaksanaan, pengawasan sampai pada penilaian dari pada hasil-hasil yang telah dicapai.

Sesungguhnya peranan Ilmu Administrasi dalam pembangunan dapat dikelompokkan kepada 2 kelompok besar yaitu:

1. Peranan dalam bidang penelitian dan pengembangan;
2. Peranan dalam bidang pendidikan dan latihan.

1. Penelitian dan pengembangan administrasi

Karena Ilmu Administrasi adalah suatu applied science, maka penelitian dan pengembangan administrasi adalah bersifat terapan juga. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan administrasi adalah dalam rangka usaha penetrapan serangkaian prinsip-prinsip organisasi yang berlaku secara universiel akan tetapi yang sudah sesuai dengan situasi dan kondisi Indonesia.

Prinsip-prinsip pokok yang dijadikan pegangan dalam melaksanakan kegiatan penelitian dan pengembangan khususnya administrasi negara kita dewasa ini adalah sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip pembagian habis tugas.

Prinsip ini dimaksudkan agar supaya tugas pokok dan fungsi pemerintah terbagi habis dalam Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen, sehingga bagaimanapun cara yang dipergunakan untuk mengorganisasikan aparatur Pemerintah, tidak ada fungsi yang tidak ada Instansi yang secara fungsionil mengurusnya.

2. Prinsip perumusan tugas pokok dan fungsi yang jelas.

Usaha yang sungguh-sungguh harus dilaksanakan untuk menjamin bahwa tugas pokok dan fungsi sesuatu Instansi adalah sedemikian jelasnya sehingga kemungkinan terjadi duplikasi, doubleres dan overlapping dapat ditiadakan atau paling sedikit dikurangi.

3. Prinsip fungsionalisasi.

Prinsip fungsionalisasi berarti bahwa dalam pemerintahan ada organisasi yang secara fungsionil bertanggung jawab atas sesuatu bidang dan tugas pemerintahan serta menentukan batas wewenangnya. Dalam hal kerjasama dengan Instansi lain, fungsionalisasi menentukan siapa yang harus bekerjasama dengan siapa, serta siapa pula yang memprakarsai kerjasama tersebut.

4. Prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi.

Mengingat bahwa tidak ada satu pun kegiatan pembangunan yang hanya mencakup sesuatu Instansi saja, maka mutlak diperlukan organisasi yang sadar benar-benar terhadap pentingnya kerjasama dengan Instansi lain. Kegiatan pembangunan pada dasarnya harus ditangani secara multi-fungsionil dan interdisipliner, baik dalam perumusan kebijaksanaan ataupun dalam pelaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dirumuskan oleh berbagai instansi, harus serasi satu sama lainnya (mutually consistent policies).

5. Prinsip kontinuitas.

Pelaksanaan yang efektif dan efisien ekonomis daripada kegiatan pembangunan akan lebih terjamin apabila terdapat kontinuitas dalam perumusan kebijaksanaan, perencanaan, penyusunan program dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasionil. Aparatur Pemerintah tidak seharusnya menggantungkan diri kepada individu pejabat, tetapi kepada kelangsungan kelembagaan.

6. Prinsip jalur dan staf.

Meskipun diketahui adanya bentuk-bentuk organisasi yang lain dari pada bentuk jalur dan staf, bentuk ini dipandang baik untuk dipergunakan di Indonesia terutama karena dengan bentuk ini terdapat deliniasi tugas dan fungsi antara unit-unit organisasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas pokok organisasi dengan unit-unit organisasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat penunjang.

7. Prinsip kesederhanaan.

Organisasi yang efektif adalah organisasi yang bentuknya sederhana dalam arti bahwa bentuknya disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi yang menimbulkan beban kerja dan beban kerjalah yang menentukan susunan organisasi. Dalam kaitannya dengan susunan organisasi kiranya lebih tegas apabila dikatakan bahwa unit organisasi haruslah

mencerminkan tugas-tugas yang jelas serta beban kerjanya dan diselenggarakan secara kontinu.

Hal ini akan mengurangi timbulnya badan-badan yang bersifat extra strukturil seperti Team, Panitya, Panitya Ad Hoc, Dewan, dan sebagainya. Tapi dalam tahap-tahap pertama, adanya badan-badan extra strukturil tersebut tidak dapat dielakkan.

8. Prinsip fleksibilitas.

Meskipun dimuka telah dikatakan bahwa salah satu prinsip yang dipergunakan dalam kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan adalah prinsip kontinuitas, perlu disadari pula bahwa aparatur pemerintah tidak seharusnya dibuat sedemikian rupa sehingga mengurangi kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perobahan yang dituntut oleh peningkatan kegiatan-kegiatan pembangunan. Sebaliknya tidak perlu sedemikian luwesnya sehingga prinsip kontinuitas dikorbankan.

9. Prinsip pendelegasian wewenang yang jelas.

Mengingat luasnya wilayah Republik Indonesia dan mengingat pula sifat geografis, kiranya dapat diterima bahwa kegiatan pembangunan akan berjalan dengan lebih lancar apabila ada pendelegasian wewenang kepada unit organisasi atau para pejabat bawahan yang memungkinkannya bertindak secara efektif tanpa mendapat petunjuk setiap kali dari Pusat.

10. Prinsip pengelompokan yang sehomogeen mungkin.

Yang dimaksud dengan pengelompokan yang sehomogeen mungkin ialah bahwa oleh karena sedemikian luasnya tugas-tugas yang harus dilakukan oleh Pemerintah, baik tugas-tugas umum maupun tugas-tugas pembangunan, maka sudah barang tentu tidak semua tugas tersebut dapat dituangkan kedalam bentuk Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen. Oleh karenanya sesuai pula dengan prinsip kesederhanaan maka pengelompokan tugas-tugas harus diusahakan sehomogeen mungkin karena dengan homogeenitas yang demikian inilah prinsip-prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dapat ditrapkan dengan baik.

Kesemua prinsip diatas ditrapkan dengan memperhitungkan tersedianya pegawai, biaya, materiel dan fasilitas kerja lainnya. Dengan perkataan lain, kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan administrasi meliputi bidang-bidang sebagai berikut:

a. Dalam hubungan ini kiranya perlu ditekankan bahwa yang menjadi dasar dari pada kegiatan-kegiatan pembangunan yang telah, sedang dan akan dilaksanakan oleh pemerintah sesungguhnya telah dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu jelas dikatakan bahwa dibentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang: (1) melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia.

   Untuk mengemban mission tersebut Pemerintah harus melaksanakan Pembangunan. Mission itu kemudian dijabarkan kedalam tugas pokok dan fungsi-fungsi Pemerintah yang pada garis besarnya dapat dikelompokkan kepada 2 kelompok besar yaitu: tugas-tugas umum atau regular functions dari pada Pemerintah dan tugas-tugas pembangunan.
   Telah dikatakan dimuka bahwa tugas pokok dan fungsi yang jelas beban kerjanya dan diselenggarakan secara kontinu menuntut adanya pelembagaan, dituangkan kedalam susunan organisasi.

b. Sudah umum diketahui bahwa manusia selalu memegang peranan yang terpenting dalam setiap organisasi apapun tujuan dan bagaimanapun bentuk organisasi tersebut. Oleh karena itu salah satu obyek penelitian dan pengembangan dalam bidang administrasi adalah dibidang administrasi kepegawaian.

Cara pendekatan yang dipergunakandidalam melakukan penelitian dan pengembangan dibidang administrasi kepegawaian yang didasarkan kepada sistim karier dan prestasi kerja itu adalah penelitian tentang seluruh aspek administrasi kepegawaian mulai dari diterimanya seseorang menjadi pegawai sampai yang bersangkutan berhenti sebagai pegawai apakah oleh karena pensiun, meninggal dunia ataupun karena sebab-sebab lain.

Jadi masalah penggajian, sistim asuransi sosial, disiplin, produktivitas pegawai, dll, termasuk dalam penelitian kepegawaian ini.

c. Bidang lain yang menjadi obyek penelitian dan pengembangan dibidang administrasi adalah dibidang keuangan. Sebagaimana halnya dengan sumber-sumber yang lain, meskipun jumlah anggaran yang tersedia semakin lama semakin meningkat, akan tetapi jumlah tersebut belum mencukupi apabila dibandingkan dengan kebutuhan. Oleh karena itu usaha yang terus-menerus harus dilaksanakan dalam menyempurnakan sistem administrasi keuangan, dimaksudkan agar supaya anggaran yang tersedia dalam jumlah terbatas ini benar-benar dipergunakan secara efisien, efektif dan ekonomis. Masalah yang paling rumit untuk dipecahkan dalam bidang administrasi keuangan adalah masalah penemuan dan pengembangan sistem administrasi keuangan yang sesuai dengan tuntutan pembangunan. Telah diketahui bahwa dalam perkembangannya administrasi keuangan telah melalui beberapa fase mulai dari line-item bugeting system, meningkat kepada performance butgeting system dan dalam beberapa tahun yang terakhir ini dikembangkan pula sistem administrasi keuangan yang sering dikenal dengan nama Planing, Programming and Budgeting System. Beberapa waktu yang lalu bahkan oleh Lembaga Administrasi Negara telah diadakan suatu seminar untuk membahas sampai berapa jauh PPBS dapat ditrapkan di dan disesuaikan dengan keadaan Indonesia dalam rangka usaha penyempurnaan administrasi keuangan kita. Sistim DIP, DIK, DUP & DUK dewasa ini adalah mengarah pada keserasian perencanaan, penyusunan program dan anggaran tersebut.

d. Salah satu bidang penelitian dan pengembangan dibidang administrasi yang sampai sekarang ini masih kurang mendapat perhatian adalah administrasi peralatan dan perlengkapan (material management). Tidak dapat disangkal bahwa anggaran yang dipergunakan oleh Pemerintah untuk membeli berbagai jenis peralatan dan perlengkapan meliputi jumlah yang sangat besar. Oleh karena itu dalam usaha peningkatan efisiensi dan efektifitas, maka penelitian dan pengembangan dibidang material management ini perlu mendapat perhatian khusus dan penelaahan masalah-masalah yang dihadapi dibidang tersebut perlu mendapatkan pemecahan-pemecahan yang obyektif dan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

e. Bidang lain yang juga menjadi sasaran penelitian dan pengembangan dibidang administrasi adalah hubungankerja. Telah dikatakan diatas bahwa tidak ada satu pun kegiatan pembangunan yang dapat diselesaikan hanya oleh satu Instansi pemerintahan saja dan oleh karena itu hubungan kerja, baik dalam sesuatu instansi maupun antar instansi, perlu disempurnakan agar supaya prinsip-prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi benar-benar diterapkan dengan baik.

Penelitian yang khusus menyangkut pembangunan seperti sistim monitoring proyek-proyek, sedang dilakukan dan terus akan dilakukan. Bidang yang telah

disebutkan diatas yaitu perumusan tugas pokok dan fungsi, penyusunan organisasi, administrasi kepegawaian, administrasi keuangan, administrasi perlengkapan dan peralatan serta hubungan kerja berlaku baik bagi Departemen-departemen, Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen dan juga bagi Pemerintah Daerah, Perusahaan-perusahaan Negara bahkan bagi Perwakilan Republik Indonesia diluar negeri sekalipun. Pokok-pokok penelitian untuk penyempurnaan administrasi untuk Repelita II, dapat dilihat dalam Bab 30 Repelita tersebut.

2. Pendidikan dan Latihan.

Telah dikatakan dimuka bahwa unsur manusia selalu merupakan unsur terpenting dalam setiap organisasi. Dikatakan demikian oleh karena pada hakekatnya segala kegiatan yang berlangsung dalam suatu organisasi digerakkan oleh manusia, tujuan pembangunan itupun adalah demi kepentingan manusia Indonesia sebagai keseluruhan. Dalam hubungan inilah kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan merupakan salah satu bagian penting daripada peranan administrasi dalam pembangunan.
Pada dasarnya keseluruhan kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan dilaksanakan untuk meningkatkan kemampuan kerja dari seluruh aparatur Pemerintahan.

Telah diketahui bahwa bagi suatu negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, Pemerintah memegang peranan yang sangat penting baik selaku motivator katalisator, pelopor, stabilisator dan peran-peran lainnya. Apabila kita berbicara mengenai pentingnya peranan Pemerintah dalam pembangunan sesungguhnya tidak dapat kita harus berbicara mengenai pentingnya peranan aparatur Pemerintah dan berbicara tentang Aparatur Pemerintah harus disadari bahwa pegawai negeri merupakan unsur utama dalam semua tingkatan organisasi yang pengetahuan, ketrampilan dan sikap mentalnya mutlak ditingkatkan secara terus menerus. Karena itu kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihanpun harus dihubungkan kepada peningkatan kemampuan kerja dari seluruh pegawai negeri pada semua eselon. Kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan itu sudah barang tentu dapat disoroti dari berbagai segi. Misalnya pendidikan dan latihan pegawai negeri dapat disoroti dari segi tingkatan pesertanya. Pendidikan dan latihan pegawai negeri dapat pula disoroti dari segi substansi yang diajarkan Penyorotan dan segi manapun yang dilakukan, yang jelas ialah bahwa kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan pegawai negeri adalah suatu kegiatan yang "participant oriented" dan "job oriented" dalam arti mempersiapkan dan mengembangkan para pegawai negeri itu agar supaya lebih mampu untuk menghadapi tugas-tugasnya. Dengan perkataan lain kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan bagi para pegawai negeri berbeda daripada kegiatan-kegiatan pendidikan di Universitas yang dapat dikatakan "standard oriented", sedangkan kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan pegawai negeri adalah usaha untuk meningkatkan pengetahuan, ketrampilan, loyalitas, dedikasi dan produktivitas pegawai negeri tersebut dalam melaksanakan tugas-tugasnya, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat pembangunan.

(bersambung dalam nomor berikutnya)

POKOK-POKOK FIKIRAN
TENTANG
M.I.S. DALAM P.P.B.S.

Oleh: Dr. Sondang P. Siagian

I. PENDAHULUAN

1. Management Information System, yang biasanya disingkat menjadi M.I.S., adalah salah satu alat yang dapat dipergunakan oleh Pimpinan Organisasi untuk mengambil keputusan.
   Sesungguhnya sepanjang sejarah para pengambil keputusan sadar atau tidak sadar sudah mempergunakan informasi meskipun dalam bentuk yang sederhana. Yang baru adalah perkembangannya M.I.S. sebagai salah satu tehnik Management yang termasuk dalam cabang ilmu pengetahuan yang dikenal dengan nama Informatika. Di Negara-negara industri ilmu informatika tersebut telah berkembang jauh sedangkan di negara-negara yang sedang berkembang sebagai ilmu pengetahuan informatika masih berada pada fase embrional.
   Dalam setiap proses pengambilan keputusan dapat dipastikan bahwa sifat keputusan yang diambil, tindak tanduk pimpinan organisasi dan tindak tanduk para pelaksana keputusan tersebut akan sangat dipengaruhi oleh sistim yang dipergunakan untuk:

   a. Mengumpulkan informasi
   b. Mengklasifikasikan informasi
   c. Mengolah informasi
   d. Mengintepretasikan informasi
   e. Mengambil informasi kembali dari tempat penyimapannya
   f. Transmisi atau penyampaian informasi
   g. Penggunaan informasi dalam seluruh tindakan administratif dalam rangka penyampaian tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.

2. Setiap pejabat pimpinan dalam organisasi modern perlu mengembangkan dan memelihara kepekaan terhadap informasi yang dimiliki atau mungkin dimiliki oleh organisasinyabaik informasi yang bersifat kwalitatif maupun yang bersifat kwantitatif.

3. Kepemimpinan dapat dipandang sebagai tindak tanduk daripada seseorang dan/atau kelompok orang yang dihasilkan oleh adanya interaksi antara enam variable yaitu:
   a. Kepribadian,
   b. Peranan,
   c. Organisasi,
   d. Tugas,
   e. Nilai-nilai hidup yang dianut, dan
   f. Lingkungan.

   Sukses tidaknya seseorang melaksanakan tugas-tugas kepemimpinannya akan sangat dipengaruhi oleh kemampuannya untuk memanipulir interaksi antara 6 variable tersebut diatas.

Namun demikian yang menjadi faktor integratif dari semua variable tersebut diatas adalah tujuan organisasi yang harus diusahakan untuk dicapai dengan efisien, efektif dan ekonomis.

4. Berbicara mengenai M.I.S. dalam rangka Administrasi Pembangunan, ada beberapa pra anggapan yang perlu diperhatikan yaitu:
   a. bahwa Administrasi adalah suatu "total system" yang harus bergerak sebagai suatu kesatuan kearah tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
   b. Sebagai suatu "total system" administrasi mempunyai "subsystems" baik yang bersifat strukturil, fungsionil, maupun sektoral yang kesemuanya harus dikembangkan dan dibina secara simultan, oleh karena adanya "subsystems" yang lemah akan menarik system yang kuat juga menjadi lemah.
   c. Administrasi sebagai suatu "total system" selalu dipengaruhi oleh serangkaian "super systems" yaitu faktor-faktor yang meskipun berada di luar administrasi, pasti akan mempunyai tekanan pengaruh terhadap administrasi yang bersangkutan. Misalnya bagi Indonesia "super systems" yang harus mendapat perhatian adalah:

      (1) Faktor geografis,
      (2) Faktor penduduk,
      (3) Kekayaan alam,
      (4) Ideiologi,
      (5) Sistim politik,
      (6) Ekonomi,
      (7) Sosial Budaya,
      (8) Hankamnas

      yang sekaligus memberi petunjuk informasi apa yang harus dimiliki dalam usaha pengembangan administrasi yang tangguh.

5. Bahwa telah ada kejelasan mission, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi dan tingkat-tingkat pengambilan keputusan.

6. Bahwa Pemerintah merupakan pemakai yang terluas daripada informasi yang terdapat didalam masyarakat

7. Bahwa data bukan informasi atau dengan kata lain bahwa data masih harus ditangani supaya menjadi informasi.

8. Bahwa suatu sistim informasi merupakan bagian dari suatu mekanisme untuk mengurangi ketidak pastian dalam pengetahuan manusia tentang masa depan dan penggunaannya tentang lingkungan yang ada sekarang.

9. Bahwa peranan Pemerintah dalam pembangunan baik selaku motivator, dinamisator, stabilisator, katalisator, maupun modernisator bersifat dominan baik untuk masa sekarang maupun untuk masa-masa yang akan datang.

II. M.I.S. DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

1. Sering terdengar pendapat yang mengatakan bahwa dunia dewasa ini dihadapkan kepada berbagai macam ledakan. Misalnya ada ledakan penduduk, ledakan tehnologi dan ada pula ledakan informasi.

   Yang dimaksud dengan ledakan disini adalah tekanan nyata daripada sesuatu terhadap berbagai segi kehidupan masyarakat yang terjadi pada proporsi yang belum pernah dialami sebelumnya.

Salah satu ledakan yang paling dirasakan kuatnya dewasa ini adalah ledakan informasi. Jika proporsi ledakan informasi itu terus meningkat dapat diperhitungkan bahwa dimasa-masa yang akan datang pengaruh dan peranan informasi dalam kehidupan seseorang, suatu organisasi, suatu negara dan bahkan dunia sebagai keseluruhan akan semakin terasa pula. Dengan perkataan lain akan timbullah suatu masyarakat yang disebut dengan istilah masyarakat informationil.

2. Kepemimpinan dan interrelasi informasi.
Didalam suatu masyarakat yang telah maju tehnologi informasinya terlihat bahwa ada interrelasi dan intereaksi antara kepemimpinan dan informasi. Dalam masyarakat yang teknologi informasinya masih terbelakang maka interrelasi dan interaksi antara kepemimpinan dan informasi tersebut tidak atau belum bersifat dominan.
Konsekwensi logis daripada interrelasi dan intereaksi antara kepemimpinan dan informasi ialah bahwa agar supaya informasi dapat memainkan peranannya yang dominan itu maka sistim informasi mutlak diciptakan, dikembangkan dan dipelihara. Kemudian mengingat bahwa kelompok kepemimpinan organisasi berada pada posisi yang menentukan maka sistim informasi yang harus diciptakan, dikembangkan dan dipelihara itu terutama diperuntukkan bagi kelompok pimpinan karena dengan demikian kelompok pimpinan itu akan dapat berfungsi dengan lebih efisien dan dengan lebih efektif. Dominannya peranan informasi didalam masyarakat dimasa depan sekaligus merupakan sebab dan akibat. Ia merupakan sebab daripada semakin pesatnya laju perkembangan teknologi informasi, sebaliknya ia merupakan pula akibat daripada perkembangan teknologi informasi yang menurut perkiraan akan semakin cepat lajunya. Percepatan laju perkembangan tehnologi informasi akan terjadi dalam tiga bidang utama yaitu:

1. Hardware,
2. Software, dan
3. Brainware.

Oleh karena pentingnya peranan informasi dalam setiap segi kehidupan modern, ditinjau dari segi kemanfaatan teknologi informasi ada 7 fungsi utama yang harus dilakukan oleh setiap organisasi.
Ketujun fungsi itu adalah:

a. Penciptaan informasi,
b. Penciptaan dan pemeliharaan saluran-saluran informasi,
c. Pengiriman (transmisi) informasi,
d. Penerimaan informasi,
e. Penyimpanan untuk kemudian diambil kembali,
f. Penggunaan informasi, dan
g. Penilaian kritis dan "feedback".

3. Pengaruh Kepemimpinan terhadap sistem informasi.
Sebagaimana halnya dengan sistim-sistim lain didalam satu organisasi kepemimpinan menunjukkan pula pengaruhnya terhadap sistim informasi.
Pimpinan organisasi dapat bertindak selaku:
a. Pencipta sistim informasi,
b. Saluran informasi,
c. Pengirim informasi,
d. Penerima informasi,
e. Pemakai informasi,
f. Penilai informasi.

Dengan peranan yang demikian, jelas terlihat bahwa kepemimpinan didalam organisasi mempunyai pengaruh yang sangat luas.
Beberapa contoh berikut ini menunjukkan pengaruh kepemimpinan tersebut:

(1) Pimpinan Organisasi memahami, mungkin lebih daripada siapapun didalam organisasi, bahwa penguasaan atau pengaruh atas sarana komunikasi merupakan faktor yang menentukan bagi peranan informasi didalam organisasi.

(2) Pimpinan organisasi memiliki informasi, baik yang menyangkut organisasi maupun yang menyangkut hal-hal diluar organisasi yang tidak dimiliki oleh orang lain didalam organisasi.

(3) Pimpinan organisasi mengajukan konsep-konsep tentang organisasi didalam mana para bawahannya mengolah informasi.
Dengan kata-kata lain filsafat organisasi yang dianut oleh pimpinan organisasi berpengaruh kuat terhadap sistim informasi yang diciptakan, dipelihara dan dipergunakan.

(4) Pimpinan organisasi berusaha untuk menyebar luaskan informasi sampai kepada tingkat tertentu demi efisiensi pencapaian tujuan.

(5) Pimpinan organisasi merupakan sasaran pengiriman informasi oleh orang lain dan sekaligus merupakan sumber sistim pengolahan informasi.

(6) Pimpinan organisasi mempengaruhi penciptaan dan penyebar luasan informasi.

(7) Pimpinan organisasi mempengaruhi sifat dan intensitas kegiatan penyebar luasan tehnologi informasi didalam organisasi yang dipimpinnya, yang sebaliknya mempengaruhi pula organisasi-organisasi lain yang serupa;

(8) Pimpinan organisasi mempergunakan informasi untuk mempengaruhi pendapat orang lain tentang organisasi yang dipimpinnya, misalnya melalui iklan, propaganda, slides di bioskop, berita-berita pers, pembukaan perusahaan secara resmi oleh pembesar negara dan sebagainya.

Segi lain daripada peninjauan tentang pengaruh kepemimpinan terhadap sistim informasi ialah dengan mengatakan bahwa pimpinan organisasi memang tidak dapat mengelakkan dirinya dari tanggung jawab atas seluruh aspek sistim informasi oleh karena pada hakekatnya sistim informasi itu diciptakan bagi dan oleh pimpinan organisasi dalam rangka pelaksanaan kewajiban-kewajiban kepemimpinannya dengan lebih efektif.

4. Struktur organisasi ditinjau dari segi informasi, yaitu:

a. Struktur organisasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan program-program kerja rutin,

b. Struktur organisasi yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh organisasi baik sebagai keseluruhan maupun secara persiil, departemental ataupun "cross Departemental"
Konsekwensi pengelompokan yang demikian terlihat pula dalam dua pola hubungan didalam kedua macam organisasi tersebut antara para pelaksana dengan pimpinan organisasi. Pola pertama ialah bahwa hubungan antara pimpinan organisasi dengan unit-unit yang bertugas untuk menyelenggarakan program-program rutin adalah hubungan formil dan melembaga.

Alasannya adalah bahwa untuk program rutin:

(a) Tenaga pelaksana telah tersedia,
(b) Tata kerja telah difahami oleh semua fihak yang berkepentingan,
(c) Pembagian tugas telah diatur dengan jelas,
(d) Anggaran tersedia,
(e) Penempatan wewenang dan tanggung jawab telah jelas.

Akibatnya didalam praktek, tugas pengambilan keputusan yang bersifat rutin dapat didelegasikan. Pejabat/petugas yang menerima delegasipun tidak dihadapkan kepada tugas yang terlalu sulit oleh karena mungkin sekali pengalaman dimasa lalu dapat dipergunakan sebagai salah satu pedoman untuk mengambil keputusan yang diperlukan.
Sebaliknya bagi unit-unit organisasi yang terutama dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah organisasi (problem solving oriented units), diperlukan pola kreatif yang luwes (flexible).
Pola demikian akan memungkinkan pemecahan masalah dengan lebih cepat karena:

1. Para anggota unit organisasi yang bersangkutan tidak perlu terikat kepada tradisi hierarkhi.
2. Imajinasi mereka dapat menjelajahi "cakrawala" yang lebih luas.
3. Pikiran mereka tidak dibebani oleh "pita merah" (red tape) daripada birokrasi organisasi,
4. Dimungkinkannya pola kerja yang khas,
5. Para anggota unit organisasi yang demikian tidak terbelenggu oleh norma-norma yang sudah usang.

Tegasnya, untuk memecahkan masalah diperlukan daya cipta dan fleksibilitas, meskipun tradisi, kebiasaan, norma-norma sosial, instruksi dan hierarkhi tidak boleh dialpakan.
Kreatifitas dan fleksibilitas memang sangat diperlukan oleh para anggota unit organisasi yang bertugas utama memecahkan masalah, seperti "think tank", "task force", paratroopers dan semacamnya oleh karena sering terjadi bahwa sifat yang khas daripada masalah yang dihadapi tidak memungkinkan pemecahan yang "stereotyped", Juga oleh karena pengalaman dimasa lalu tidak memberikan pedoman yang cukup.

5. Ciri-ciri informasi yang berpengaruh terhadap kepemimpinan:

(1) Perobahan dalam dasar pengetahuan
(2) Perobahan dalam jumlah informasi.
(3) Perobahan tingkat penambahan informasi,
(4) Perobahan dalam penentuan dasar Selektifitas terhadap informasi dari konsep yang kabur menjadi kategori yang pasti.
(5) Perobahan transmisi dari lambat menjadi cepat.
(6) Perobahan lingkup informasi dari lingkup yang sempit menjadi lingkup yang luas.
(7) Perobahan dalam biaya pengolahan informasi dari mahal menjadi murah.
(8) Perobahan sifat informasi dari statis menjadi dinamis.
(9) Perobahan lokasi informasi dari "tetap" menjadi mobil.
(10) Perobahan ekses: dari terbatas menjadi terbuka.
(11) Perobahan Sarana transmisi dari saluran mono menjadi saluran jamak.
(12) Perobahan pola transmisi dari otonom menjadi independent.
(13) Perobahan dalam cara verifikasi informasi.

(14) Perobahan dalam penanganan informasi,
(15) Perobahan dalam cara penanganan Informasi dari cara yang hierarkhis menjadi cara yang horisontal.
(16) Perobahan dalam cara menginterpretir nilai Informasi.
(17) Perobahan dalam ukuran sarana informasi,
(18) Perobahan dalam sistim informasi,
(19) Perobahan perspektif dalam pengambilan keputusan,
(20) Perobahan dalam tingkat partisipasi,
(21) Perobahan dalam hubungan komunikasi,
(22) Perobahan dalam tingkat kerahasiaan,
(23) Perobahan dalam orientasi waktu.

III. PENGGUNAAN INFORMASI

Tidak ada kegiatan yang dilakukan didalam dan oleh masyarakat yang tidak mempunyai implikasi informasi. Sebaliknya semua kegiatan menghasilkan informasi baik yang berguna bagi organisasi yang melaksanakan kegiatan tersebut maupun bagi organisasi lain yang mempunyai hubungan kerja dengan organisasi yang bersangkutan. Pada dasarnya penggunaan informasi diklasifikasikan pada 5 golongan besar yaitu:

1. Informasi untuk kegiatan-kegiatan politik;
2. Informasi untuk kegiatan-kegiatan pemerintahan;
3. Informasi untuk kegiatan-kegiatan sosial;
4. Informasi untuk kegiatan-kegiatan dunia usaha;
5. Informasi untuk kegiatan-kegiatan militer.

Khusus dalam kaitannya dengan seminar maka informasi akan sangat berguna dan mutlak diperlukan oleh Pemerintah untuk berbagai kepentingan seperti untuk perencanaan, untuk perumusan kebijaksanaan, untuk penentuan program kerja, untuk penentuan proyek-proyek, untuk pemanfaatan tehnologi, untuk inventarisasi kekayaan alam dan untuk pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintah.

a. Informasi Untuk Perencanaan.

Dalam usaha mencapai tujuan negara yang bagi Indonesia, misalnya, adalah masyarakat yang adil dan makmur, materiil dan spirituil, Pemerintah selalu terlibat dalam proses perencanaan, baik perencanaan yang bersifat jangka pendek, perencanaan jangka sedang maupun perencanaan jang panjang. Biasanya dalam perencanaan untuk pemerintahan, jangka pendek dapat diartikan satu jangka yang menjangkau sampai dengan lima tahun, jangka sedang antara 5 sampai dengan 10 tahun, dan jangka waktu yang lebih lama daripada itu tergolong kepada jangka panjang.

Telah umum diketahui bahwa bagaimanapun kayanya suatu negara, baginya tidak pernah tersedia dengan cukup tenaga kerja, biaya, waktu dan fasilitas kerja lainnya untuk secara simultan melakukan semua kegiatan yang ingin dilaksanakannya.

Dengan perkataan lain, setiap pemerintah selalu dihadapkan kepada suasana kelangkaan. Suasana kelangkaan itu menuntut penentuan prioritas nasional. Artinya, pemerintah dihadapkan kepada pilihan tentang bidang-bidang kegiatan apa saja yang hendak didahulukan pelaksanaannya. Biasanya, bidang-bidang yang didahulukan pelaksanaannya adalah bidang-bidang yang pemecahannya selaku masalah menunjukkan urgensi yang paling menonjol. Penentuan prioritas itu dimaksudkan agar sumber-sumber yang tersedia secara terbatas itu dipergunakan dengan seoptimal mungkin.

Dengan perkataan lain, sumber-sumber yang tersedia itu dipergunakan untuk memecahkan masalah-masalah nasional yang paling mendesak.

Penentuan prioritas nasional secara tepat hanya mungkin dilakukan melalui analisa yang mendalam tentang data yang digali dari masyarakat yang bersangkutan sendiri.

b. Informasi Untuk Perumusan Kebijaksanaan.

Merumuskan kebijaksanaan merupakan ssalah satu terpenting daripada setiap pimpinan, baik dalam arti makro yang berlaku bagi seluruh pemerintahan, dalam arti mikro yang hanya berlaku untuk unit-unit organisasi dalam pemerintahan.

Pentingnya tugas perumusan kebijaksanaan terlihat lebih jelas lagi apabila diingat bahwa kebijaksanaan Pemerintah harus didasarkan kepada ketentuan perundangan yang berlaku karena negara modern adalah negara hukum.

Kebijaksanaan yang dirumuskan oleh seseorang pimpinan dapat dibagi dalam dua golongan besar, yaitu:
(1) kebijaksanaan yang mengikat rakyat banyak,
(2) kebijaksanaan yang hanya berlaku intern bagi organisasi.

Sebaliknya, apabila ditinjau dari segi materi yang diatur dalam berbagai kebijaksanaan, sebagai keseluruhan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dirumuskan oleh Pemerintah mencakup semua segi peri kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Perumusan kebijaksanaan tidak boleh tidak harus didasarkan kepada informasi yang up to date, lengkap dan dapat dipercayai. Tegasnya, perumusan kebijaksanaan mutlak memerlukan sistim informasi.

c. Informasi Untuk Penentuan Program Kerja.

Biasanya, sesuatu rencana yang telah dirumuskan diperinci kedalam program kerja. Perincian tersebut didasarkan pula kepada skala prioritas tertentu. Untuk menentukan skala prioritas program kerja dengan tepat, diperlukan informasi tentang tenaga kerja yang tersedia, termasuk klasifikasi umur, kelamin dan ketrampilan mereka; juga diperlukan informasi yang tepat tentang sumber pembiayaan, lokasi dimana program kerja hendak dilaksanakan, sistim pelaporan yang akan dipergunakan, sistim penilaian dan feed back yang hendak dipakai, keuntungan-keuntungan sosial yang akan dipetik, biaya sosial yang harus dipikul, tekanan pengaruh terhadap nilai-nilai sosial masyarakat, dan sebagainya.

Tegasnya, program-program sosial pasti memerlukan data-data sosial pula, dan program-program teknis memerlukan data teknis disamping memerlukan data-data sosial. Pernyataan terakhir ini benar oleh karena program-program teknis pasti mempunyai implikasi-implikasi sosial.

d. Informasi Untuk Penentuan Proyek-proyek.

Ciri-ciri khas dari pada suatu negara, seperti keadaan geografis, kekayaan alam, jumlah penduduk, prasarana fisik, potensi masyarakat dan faktor-faktor lainnya semacam itu pada umumnya mengakibatkan adanya penentuan proyek-proyek, baik yang bersifat "rutin" maupun yang bersifat pembangunan, yang berbeda-beda dari satu daerah ke daerah lain dalam satu negara.
Suatu macam proyek yang tepat dilaksanakan di satu daerah mungkin tidak dapat dilaksanakan di daerah yang lain mengingat faktor-faktor tersebut diatas.

Untuk menentukan sifat dan bentuk suatu proyek untuk satu daerah tertentu diperlukan informasi yang cukup, yang menyangkut hal-hal yang diperlukan tentang faktor-faktor tersebut diatas. Adanya informasi yang demikian akan lebih menjamin berhasilnya proyek tersebut dilaksanakan oleh karena keputusan yang diambil tentang sifat, bentuk, pembiayaan, jangka waktu dan keuntungan sosial daripada proyek itu dapat dibuat dengan lebih tepat pencapaiannya pun dapat dipercepat pula.

Informasi diperlukan pula dalam pengendalian dan penilaian dari pada proyek-proyek yang telah ditentukan untuk dilaksanakan. Hasil pengendalian dan penilaian dapat, dan harus, dipergunakan untuk merumuskan rencana dan program kerja yang lebih baik pada periode perencanaan berikutnya.

e. **Informasi Untuk Pemanfaatan Teknologi.**

Memang benar bahwa tidak ada satu pun negara di dunia dewasa ini yang berharap dapat mencapai tujuannya tanpa memperhitungkan kerjasama dengan negara dan/atau negara-negara lain, baik berdasarkan perjanjian-perjanjian yang bersifat bilateral maupun berdasarkan perjanjian-perjanjian yang bersifat multilateral; kerja sama juga diwujudkan berdasarkan konvensi-konvensi internasional, seperti konvensi-konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan Badan-badan Khususnya di samping kovnensi-konvensi dari organisasi kerja sama regional seperti "ASEAN", dan sebagainya.

Pola kerja sama antara sesuatu negara dengan badan-badan internasional yang merupakan badan-badan khusus dalam lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa seperti WHO untuk bidang kesehatan, UNESCO untuk bidang pendidikan dan kebudayaan, FAO untuk bidang pangan, ILO untuk bidang perburuhan dan tenaga kerja, UNINDO untuk bidang industri, ESCAP untuk pembangunan sosial ekonomi untuk kawasan Asia dan Pasifik, dan sebagainya dapat dikatakan sudah merupakan pola yang diterima sepenuhnya oleh negara-negara anggotanya karena adanya kepercayaan bahwa kerja sama tersebut proses pembangunan dapat dipercepat.

Kerjasama regional, internasional dan bilateral yang demikian bahkan dapat dikatakan sudah menjadi keharusan mutlak, terutama apabila ditinjau dari segi pemindahan dan memanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Melalui kerjasama tersebut, sesuatu bangsa, terutama sesuatu bangsa yang masih terbelakang, dapat menarik manfaat yang besar dalam waktu yang relatif singkat oleh karena negara terbelakang yang bersangkutan tidak perlu lagi mengeluarkan biaya, mempeergunakan waktu dan sumber-sumber lainnya untuk mengembangkan teknologi yang diperlukan. Teknologi yang diperlukan itu telah tersedia berkat kemajuan yang dicapai oleh negara-negara yang sudah maju.

Yang diperlukan adalah kemampuan memanfaatkan teknologi tersebut. Kiranya perlu disadari bahwa pemanfaatan teknologi dan kemajuan dalam ilmu pengetahuan bukanlah merupakan hal yang mudah. Tidak mudah, oleh karena:

1. Diperlukan kemampuan selektifitas yang tinggi, dalam arti bahwa tidak semua teknologi yang telah dicapai di negara lain perlu dipindahkan ke negara lain oleh karena tidak semua teknologi yang tersedia itu diperlukan;

2. Diperlukan kemampuan adaptabilitas yang tinggi, dalam arti behwa belum tentu sesuatu kemajuan teknologi dapat dipergunakan oleh sesuatu negara tanpa mengadakan penyesuaian-penyesuaian;

3. Diperlukan kemampuan analitis non teknologis, dalam arti bahwa pemanfaatan teknologi akan mempunyai implikasi-implikasi sosial. Contoh yang mudah untuk diberikan ialah mempertentangkan teknologi yang "capital intensive" vis a vis kegiatan-kegiatan yang padat karya (labor intensive) yang biasanya terdapat dinegara-negara terbelakang;

4. Diperlukan pemikiran yang matang dalam menentukan fase-fase pemanfaatan teknologi dari fase "meminjam" sampai kepada fase penciptaan teknologi sendiri.

Kesemuanya itu memerlukan informasi, baik informasi yang bersumber dari dalam negeri sendiri, maupun, dan mungkin terutama informasi dari negara atau negara-negara dimana sesuatu teknologi itu pada mulanya dikembangkan, disamping informasi tentang teknologi itu sendiri.

f. Informasi untuk Inventarisasi Kekayaan Alam.

Kiranya tidak akan jauh dari kebenaran jika dikatakan bahwa setiap negara ingin mencapai tujuannya dengan terutama berusaha mengandalkan diri kepada kemampuan sendiri, tanpa mengurangi pentingnya kerjasama regional/internasional/bilateral. Oleh karena itu salah satu usaha yang lumrah dikerjakan oleh suatu pemerintah dalam negara ialah mengadakan inventarisasi kekayaan alamnya, baik kekayaan yang terdapat pada permukaan tanah seperti hutan, areal tanah yang tersedia untuk aneka ragam kegiatan pertanian seperti untuk tanaman pangan, tanah untuk perkebunan rakyat, tanah untuk perkebunan besar dan sebagainya; kekayaan didalam tanah seperti bahan-bahan galian: timah, emas, perak, biji besi, minyak, uranium, gas bumi dan sebagainya; juga kekayaan yang terdapat dalam air seperti ikan, tanaman laut yang dapat dimakan, taman laut dan sebagainya.

Inventarisasi kekayaan alam itu kini dengan tepat dapat dilaksanakan dengan memanfaatkan teknologi yang telah dikembangkan. Contoh dari pada teknologi yang dipergunakan untuk mengumpulkan informasi tentang kekayaan alam sesuatu negara ialah adanya "ERTS" (Earth Resources Technological Satellite) yang didalam melakukan pemetaan dari angkasa luar mempergunakan teknologi satelit.

Dewasa ini terdapat konsensus dikalangan para ahli-ahli teknologi bahwa cara-cara konvensionil untuk inventarisasi kekayaan alam sudah tidak sesuai dengan situasi modern, karena disamping lambat untuk memperoleh hasilnya, hasil yang diperoleh sering tidak/kurang tepat.

g. Informasi Untuk Tugas-tugas "Rutin" Pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas-tugas "rutin" Pemerintah, seperti pemeliharaan ketertiban, penegakan "rule of law" dan sebagainya, pemerintah membina ketatalaksanaan teknis administrasi seperti ketatalaksanaan kepegawaian, ketatalaksanaan keuangan, ketatalaksanaan perkantoran, ketatalaksanaan logistik, prosedur pembelian oleh Pemerintah, dan sebagainya.

Kesemuanya itu hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila terdapat jaringan informasi yang memungkinkan pengambilan keputusan yang tepat.

Jelaslah kiranya bahwa baik demi terlaksananya tugas-tugas pembangunan maupun demi terlaksananya tugas-tugas "rutin" pemerintahan, informasi mutlak diperlukan. Untuk menjamin tersedianya informasi yang dapat membantu dalam proses pengambilan keputusan, sistim informasi bagi pimpinan tidak boleh tidak mesti dikembangkan dan dipelihara.Berarti bahwa setiap pejabat pemerintahan harus peka terhadap pentingnya sistim informasi dan peka terhadap pengembangan kemampuannya mempergunakan informasi.

IV. PERANAN M.I.S. DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN.

A. Diatas telah terlihat bahwa M.I.S. adalah salah satu alat dan tehnik yang tersedia bagi pimpinan organisasi dalam tugas-tugas kepemimpinan khususnya dalam pengambilan keputusan.
Salah satu bentuk pengambilan keputusan adalah perencanaan.
Dalam rangka administrasi Pembangunan, perencanaan memang dapat dirumuskan sebagai suatu proses pengambilan keputusan yang tersu-menerus baik untuk maksud-maksud penentuan strategi jangka panjang maupun untuk memecahkan masalah-masalah rutin.
Inhaerant dalam pengertian perencanaan disini adalah adanya suatu "monitoring" dan "feedback system" yang memberi petunjuk di mana terdapat penyimpangan-penyimpangan dan rencana yang telah ditentukan dan tindakan-tindakan korektif apa yang perlu diambil untuk mengembalikan penyimpangan-penyimpangan tersebut pada relnya yang sebenarnya.
Dengan perkataan lain, proses perencanaan meliputi 5 aspek, yaitu:

1. Penilaian terus-menerus dari pada situasi yang dihadapi,
2. Memperhitungkan bagaimana timbulnya situasi yang dihadapi,
3. Dengan kedua hal tersebut diatas sebagai latar belakang, membuat proyeksi dan asumsi-asumsi tentang masa depas, memperhitungkan alternatif-alternatif tindakan yang diambil dan memilih alternatif yang nampaknya terbaik,
4. Mengambil keputusan baik yang mendesak jangka pendek dan maupun strategi jangka panjang,
5. Penilaian dari pada situasi baru yang dihadapkan sebagai akibat dari pada tindakan yang telah diambil sebelumnya.

Untuk semua kegiatan diperlukan serangkaian informasi dan agar supaya informasi yang dihasilkan oleh kegiatan-kegiatan M.I.S. benar-benar dapat mendukung kegiatan-kegiatan pengambilan keputusan perlu dilaksanakan kegiatan-kegiatan seperti:

(a) Pengembangan system informasi secara konsepsionil.
(b) Perencanaan system informasi secara mendetail.
(c) Pengembangan system informasi.
(d) Penetuan pilot proyek untuk pentrapan system informasi.
(e) Latihan bagi pemakai system informasi yang baru.
(f) Impelentasi system informasi baru.
(g) Pengendalian system informasi yang baru.
(h) Penilaian system informasi.

Kesemuanya itu menyangkut adanya kejelasan dalam pembagian tugas dan wewenang dan juga kejelasan dalam pola pengambilan keputusan sehingga pendelegasian wewenang menjadi lebih effektif dengan memperhitungkan faktor-faktor seperti otonomi Daerah-daerah, masalah-masalah dekonsentrasi, dan sebagainya.

Tersedianya informasi yang dihasilkan oleh kegiatan-kegiatan seperti dijelaskan diatas akan mempermudah penentuan cara-cara pendekatan terhadap pengambilan keputusan baik yang menyangkut bidangnya maupun yang menyangkut tingkatannya.
Yang dimaksud dengan bidang-bidang pengambilan keputusan adalah misalnya dibidang pertanian, industri, lapangan kerja, kesehatan, kependudukan, perhubungan, prasarana fisik, dan sebagainya.
Sedangkan yang dimaksud dengan tingkat-tingkat keputusan adalah keputusan pada tingkat Nasional, keputusan pada tingkat regional (Tingkat I), keputusan pada tingkat sub regional (Tingkat II) dan keputusan pada tingkat desa.

Agar supaya informasi yang dihasilkan melalui kegiatan-kegiatan M.I.S. benar-benar dapat mendukung perencanaan dalam segala bidang termasuk perencanaan anggaran, diperlukan informasi yang:
(1) up to date,
(2) lengkap,
(3) dapat dipercaya,
(4) relevant,
(5) p a d a t .

Persyaratan-persyaratan informasi untuk perencanaan tersebut hanya dapat dipenuhi apabila ada kebijaksanaan yang bersifat menyeluruh tentang informasi apa yang diperlukan oleh siapa dan untuk kepentingan apa.

B. Masalah-masalah dalam mengembangkan suatu system informasi.

Oleh karena bagi Indonesia M.I.S. merupakan suatu tehnik management yang belum dikenal luas, maka ada beberapa masalah yang diperhitungkan akan timbul didalam pengembangan suatu system informasi, seperti:

1. Masalah unit data atau unit yang menangani data.
   Kegiatan-kegiatan pengolahan data agar supaya menjadi informasi yang mempunyai nilai tinggi dalam proses pengambilan keputusan adalah suatu kegiatan staf. Oleh karena itu dalam susunan organisasi pemerintahan yang dianut dewasa ini kalau di Departemen unit data tersebut berada dilingkungan Sekretariat Jenderal.
   Tetapi harus diakui bahwa dalam Biro-biro yang dewasa ini ada dalam lingkungan Sekretariat Jenderal belum secara pasti ditentukan pada Biro mana unit pengolahan data tersebut ditempatkan.

2. Methode pengumpulan data.

   Pengalaman menunjukkan bahwa para pejabat pimpinan dalam lingkungan pemerintahan sering tidak memiliki informasi yang diperlukan. Hal ini timbul oleh karena belum adanya suatu methode yang pasti yang dapat dipergunakan untuk pengumpulan informasi/data tersebut.
   Dus, walaupun ada informasi dalam lingkungan suatu organisasi, informasi itu pada umumnya bertebaran diberbagai unit organisasi sehingga tidak segera dapat dimanfaatkan untuk proses pengambilan keputusan.

3. Masalah referensi.
   Yang dimaksud dengan masalah referensi disini adalah belum adanya suatu system yang menunjukkan informasi apa yang telah dimiliki oleh siapa dan apakah pengklasifikasian data itu sudah seragam atau belum.

4. Organisasi data.
   Yang dimaksud dengan organisasi data disini adalah organisasi filing, organisasi perluasan, organisasi penyampaian, organisasi analisa, organisasi pengembangan organisasi penyimpanan, organisasi pengambilan kembali dan organisasi updating.

5. Masalah-masalah "retention".
   Dewasa ini belum terdapat suatu kebijaksanaan Pemerintah tentang "retention" daripada data yang dimiliki oleh berbagai instansi pemerintah kita. Pada dasarnya memang data yang kita miliki dapat dipergunakan untuk 2 (dua) tujuan besar yaitu:
   – pertama : untuk maksud-maksud sejarah, dan
   – kedua : untuk maksud-maksud operasionil.

6. Biaya.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa M.I.S. hanya dapat bekerja apabila hardware yang dipersiapkan untuk itu adalah komputer. Pendapat ini tidak benar oleh karena M.I.S. dapat dilaksanakan dengan memilih satu diantara 4 (empat) altermatif, yaitu:

a. penanganan secara manual,
b. penanganan secara nachiral,
c. penangan secara electro machinal,
d. penangan dengan mempergunakan komputer.

Memang dalam organisasi modern, volume data yang harus diolah sedemikian besarnya sehingga sering lebih efisien apabila penanganan data itu dilaksanakan dengan mempergunakan komputer. Tetapi cara apapun yang dipergunakan untuk mengolah data, yang jelas biayanya akan besar, baik biaya permulaan, biaya operasionil, maupun biaya pemeliharaan.

7. Kerahasiaan.

Salah satu akibat sampingan yang serious dari peledakan informasi adalah semakin terbukanya data baik mengenai perorangan maupun mengenai organisasi terhadap fihak luar.

Oleh karena itu perlu difikirkan usaha untuk menjamin kerahasiaan daripada data yang dimiliki oleh suatu organisasi.

8. Orientasi nilai.

Salah satu masalah yang nampaknya dihadapi oleh negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia adalah bahwa nilai yang dimiliki oleh para pejabat pimpinan tidak selalu mendorong pengembangan system informasi sebagaimana mestinya. Misalnya adanya kecenderungan untuk tidak mempergunakan informasi yang dihasilkan oleh bawahannya.

Sebaliknya pada pihak pelaksanapun terdapat kecenderungan untuk hanya melaporkan hal-hal yang menurut dugaannya akan menggembirakan pimpinan yang bersangkutan. Inipun adalah satu masalah yang harus mendapat pemikiran serious apabila M.I.S. hendak dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk pengambilan keputusan, dalam rangka Administrasi Pembangunan di Indonesia.

ANALISA MANFAAT DAN BIAYA DALAM RANGKA PENERAPAN PPBS

oleh
BIRO PERANCANG & HLN

SET. JEN. DEPT. P U T L

I. PENDAHULUAN.

1. Latar belakang.

Peranan pemerintah dalam pembangunan Nasional di negara kita sebagai suatu negara yang sedang berkembang sangat dominan. Hal ini dapat dimengerti mengingat bahwa seperti di negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya kemampuan masyarakat sendiri masih terlalu rendah, terutama dalam hal penyediaan sarana-sarana bagi perkembangan masyarakat itu sendiri secara keseluruhan.
Peningkatan taraf hidup penduduk baik sebagai individu maupun sebagai kelompok masyarakat merupakan sasaran utama dari setiap program pembangunan suatu negara, juga di negara kita peningkatan taraf hidup penduduk ingin dicapai melalui perkembangan ekonomi dan sosial masyarakat dan untuk itu diperlukan sarana-sarana ekonomi dan sospol yang dapat menunjang perkembangannya. Sebaliknya penyediaan sarana-sarana oleh pihak pemerintah sebenarnya tidak lain adalah perwujudan daripada pengarahan serta dorongan dari pihak pemerintah agar pihak masyarakat sendiri dapat berkembang secara wajar dengan melakukan kegiatan-kegiatan serta berdaya kreasi sehingga perkembangan itu dapat mencapai titik optimalnya.
Dengan demikian penentuan prioritas pembangunan, pemerintah sangat besar pengaruhnya terhadap perkembangan masyarakat seperti dicita-citakan bersama.
Suatu rencana pembangunan tidak mungkin dilaksanakan secara sekaligus, melainkan harus dilaksanakan secara bertahap.

2. Masalah Keinginan dan Prioritas.

Pada dasarnya rencana (planning) pembangunan, merupakan perencanaan daripada keinginan suatu masyarakat. Tugas dari seorang perencana adalah menterjemahkan keinginan tersebut menjadi angka-angka yang memberikan bentuk-bentuk yang terukur.
Proses dari bentuk terukur tersebut memasukkan/memperhitungkan unsur pembatas waktu menjadi bentuk pentahapan sasaran-sasaran (programming) merupakan proses lanjut dari rencana tersebut, disamping anggaran yang dibutuhkan.
Sebagai keinginan maka jumlah rencana yang diusulkan menjadi sangat banyak.
Dengan kenyataan-kenyataan adanya bermacam-macam keterbatasan yang dihadapi Pemerintah seperti halnya dana, tenaga kerja dan waktu maka adalah tidak mungkin melaksanakannya sekaligus, situasi yang demikian menimbulkan masalah penentuan urut-urutan prioritas pembangunan yang pada akhirnya merupakan suatu project list untuk dilaksanakan.

3. Planning Programming Budgeting System sebagai suatu pendekatan (approach).

Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) pada hakekatnya adalah sistim yang terdiri dari unsur-unsur yang merupakan bagian yang tak terpisahkan serta merupakan suatu sistim yang ter-integrasi (integrated system) sebagai suatu kesatuan yang bulat. Sebagai suatu sistim, PPBS merupakan rangkaian proses-proses yang berjalan sejak perumusan rencana, penyusunan program dan anggaran. Proses-proses tersebut berupa proses analisa dan pengambilan keputusan.
Secara konsepsionil PPBS dapat disebut sebagai suatu pendekatan menurut sistim daripada mangement (a system approach to management) dalam proses-proses analisa dan pengambilan keputusan.
Perlunya digunakan pendekatan PPBS tersebut pada dasarnya diakibatkan oleh:

a. Usaha-usaha untuk penerapan azas-azas ekonomi, efisiensi dan efektivitas dalam keputusan-keputusan (politik) tentang alokasi dan penggunaan sumber-sumber pada sasaran-sasaran Nasional (National objectives).

b. Perlunya suatu alat yang dapat memberikan gambaran secara menyeluruh tentang pilihan-pilihan (tool for making choices), dari kemungkinan alternatif-alternatif sehubungan dengan adanya keterbatasan-keterbatasan.

c. Intensitas, scope dan jangkauan waktu dalam pembangunan membutuhkan adanya suatu pengamatan yang menyeluruh untuk menjaga konsistensi baik antara sektor satu dengan sektor lainnya maupun kaitan-kaitan dalam pentahapan waktunya.

Pendekatan PPBS sebagai suatu sistim memiliki ciri-ciri, antara lain ciri-ciri sebagai berikut:

a. penelaahan dan penentuan tujuan-tujuan (objectives) secara jelas.

b. perumusan pola prioritas dengan pengajuan alternatif-alternatif secukupnya.

c. perumusan struktur program dalam mana harus terjaga konsistensi antara program-program secara keseluruhan.

Konsekwensi implikasi penerapannya di dalam suatu organisasi membutuhkan perencanaan yang baik dalam arti bahwa perencanaan sistim (system design) tersebut harus memperhatikan pelbagai situasi, kondisi, struktur organisasi, kebiasaan atau tradisi, karakter atau behavior daripada organisasi, fasilitas serta pembatasan-pembatan (constrain) yang ada.

II. KAITAN ANALISA MANFAAT DAN BIAYA DENGAN PPBS.

1. Peralatan-peralatan.

PPBS sebagai suatu pendekatan menurut sistim management memiliki ciri-ciri purposive, rasionil, komprehensif, kontinu dan konsistem.
Dalam peralatan analisa utamanya P.P.B.S. mempergunakan perhitungan-perhitungan serta methode-methode kwantitatip seperti Analisa Manfaat dan Biaya, System Analysis, Operation Research, dengan segala standard-standard, methode-methode dan persyaratannya.
Dapat diperkirakan bahwa informasi-informasi dalam bentuk kwantitatip sebagai dasar input dalam proses-proses, perkiraan-perkiraan dalam rangka pelaksanaan PPBS tidak selamanya dapat diperoleh dan digunakan, mengingat bahwa tidak seluruh masalah dapat dinilai secara kwantitatip.
Dalam keadaan yang demikian untuk sementara perlu dilakukan penilaian kwalitatip yang akhirnya secara lambat laun diusahakan menuju yang lebih kwantitatip.

Kriteria penilaian tersebut sejauh mungkin berlandaskan pada proses-proses yang saling berhubungan satu dengan lainnya yang secara keseluruhan mengarah pada tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

2. Kaitan.

PPBS sebagai suatu pendekatan dalam mengambil keputusan dan dalam mengambil tindakan perlu mengetahui tujuan kemampuan pelaksanaan (tehnis), kemampuan penyediaan biaya, sumber-sumber (resources) yang dimiliki. Hal ini berlaku untuk semua tingkat permasalahan (makro dan mikro).
Analisa Manfaat dan Biaya adalah merupakan suatu peralatan dalam PPBS, khususnya peralatan dalam mengadakan penilaian dan penghitungan dari pada semua manfaat dan biaya yang mempunyai relevansi dengan sasaran-sasaran program yang akan dilaksanakan.
Untuk ini perlu adanya pengamatan untuk mengkaitkan analisa manfaat dan biaya tersebut dengan berbagai-bagai aspek seperti sektoral, inter-sektoral, regional, sosial dan politis, yang secara keseluruhannya dibandingkan dengan jumlah modal yang akan diinvestasikan. Sudah barang tentu bahwa untuk setiap/faktor tersebut perlu adanya kriteria penilaian individuil yang secara kwantitatip dapat memberikan gambaran dari masing-masing aspek.
Dengan cara demikian maka penentuan dalam pilihan-pilihan antara berbagai-bagai macam alternatip yang ada, penetapan pilihan-pilihan arah dari investasi, mencari cara untuk menaikkan profitability, dapat dilakukan yang akhirnya akan memberikan gambaran efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian sasaran yang dapat berupa:
a. Peningkatan pendapatan nasional,
b. Pb. Perataan pendapatan,
c. Peningkatan keseimbangan regional,
d. Pembukaan lapangan kerja baru,
e. Peningkatan besarnya produksi dan konsumsi,
f. Pengurangan atau peniadaan ketergantungan dari negara luar,
g. Kesejahteraan sosial
yang menjadi tujuan-tujuan pembangunan.

III. ANALISA MANFAAT DAN BIAYA.

1. Pengertian.

Pada dasarnya analisa manfaat dan biaya, meliputi penilaian dan penghitungan dari pada semua manfaat dan biaya yang relevan dengan proyek yang bersangkutan, untuk menentukan apakah manfaat yang diperoleh bila proyek tersebut didirikan akan lebih besar dari pada biaya yang akan dikeluarkan untuk mendirikannya.
Karena arus dari pada manfaat yang akan diperoleh dan arus biaya yang akan dikeluarkan untuk mendirikan proyek tersebut tidak terjadi pada waktu yang bersamaan, maka sebelum memperbandingkannya terlebih dahulu perlu dihitung nilai sekarang (present value) dari pada keseluruhan arus manfaat dan biaya tersebut.
Analisa ini merupakan suatu cara yang praktis untuk menilai suatu proyek, dimana inventasi dilaksanakan pada waktu sekarang, sedangkan manfaatnya baru dapat diperoleh pada waktu-waktu mendatang. Jadi ada suatu jangka waktu tertentu antara pelaksanaan investasi dan saat memperoleh manfaat dari pada investasi tersebut.

2. Masalah-masalah penting yang timbul didalam penerapan analisa manfaat dan biaya.

a. *Manfaat dan biaya yang seharusnya diperhitungkan didalam suatu proyek.*

Berbeda dengan peninjauan dari sudut swasta, pada penghitungan manfaat dan biaya dari sudut nasional, manfaat dan biaya yang berada di luar operasi proyek

tersebut (manfaat dan biaya tidak langsung) harus juga diperhitungkan, umpamanya pengaruh perbaikan jalan terhadap perkembangan perekonomian.

b. *Penilaian manfaat dan biaya.*

Dari sudut swasta biasanya ukuran yang dipakai untuk menilai manfaat dan biaya sebuah proyek adalah berdasarkan *harga pasar.*
Untuk penilaian proyek dari sudut nasional didalam beberapa hal perlu diadakan beberapa penyesuaian-penyesuaian.
Untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian ini dipakai suatu konsep yang disebut shadow price, nilai-nilai yang kadang-kadang perlu di shadow price-kan:
(1) mata uang luar negeri
(2) pajak / subsidi
(3) gaji
(4) tingkat bunga.
Menghitung nilai manfaat dari suatu proyek, biasanya lebih sukar dari pada menghitung biayanya.
Hal ini antara lain disebabkan karena:

(1) Beberapa macam manfaat, walaupun merupakan manfaat yang langsung dari proyek tersebut, seperti bertambahnya kenikmatan karena perbaikan jalan atau adanya penghematan waktu akibat dibuatnya sebuah jembatan untuk menggantikan ferry, sukar untuk diukur dalam uang, karena tidak adanya harga pasar untuk menilai manfaat semacam itu.

(2) Banyaknya jenis manfaat seperti penurunan biaya transport merupakan manfaat untuk sejumlah besar orang orang selama jangka waktu yang panjang, membutuhkan suatu peramalan untuk jangka panjang (long range foreeast) yang sangat sukar dilaksanakan.

(3) Terdapatnya bermacam-macam manfaat yang bersifat tidak langsung.

c. *Tingkat bunga untuk mendiscount manfaat dan biaya.*

Sampai saat ini para ahli masih belum sependapat menentukan tingkat bunga untuk mendapatkan present value dari manfaat dan biaya yang timbul ditahun-tahun mendatang. Eckstein di dalam studinya berkesimpulan bahwa "the choice of interest rate must remain a value judgment".
Namun demikian dapat dikemukakan bahwa dasar utama didalam penilaian tingkat bunga tersebut adalah social cost.

d. *Pembatasan-pembatasan.*

Besar sekali kemungkinan terjadi situasi di mana manfaat suatu proyek lebih besar dari pada biayanya tetapi tidak dapat dilaksanakan karena adanya pembatasan-pembatasan yang bersifat politis, atau pembatasan-pembatasan lain umpamanya terbatasnya dana atau adanya undang-undang yang melarang.

e. *Analisa Sensitifitas (Sensitivity Analysis).*

Didalam membuat suatu analisa manfaat dan biaya proyek, kita terpaksa mengadakan peramalan-peramalan (proyeksi) untuk masa yang akan datang yang belum pasti, umpamanya tentang kenaikan-kenaikan harga.
Untuk menghadapi kemungkinan-kemungkinan tersebut diatas perlu dibuat suatu analisa sensitivitas. Ada beberapa macam analisa sensitifitas yang harus dipertimbangkan di dalam analisa manfaat dan biaya, yaitu:

(1) **Harga:**

Mungkin sekali asumsi yang kita buat untuk harga-harga diwaktu yang akan datang tidak benar. Dalam hal ini kita dapat membuat suatu alternatif dari pada asumsi harga-harga tersebut.

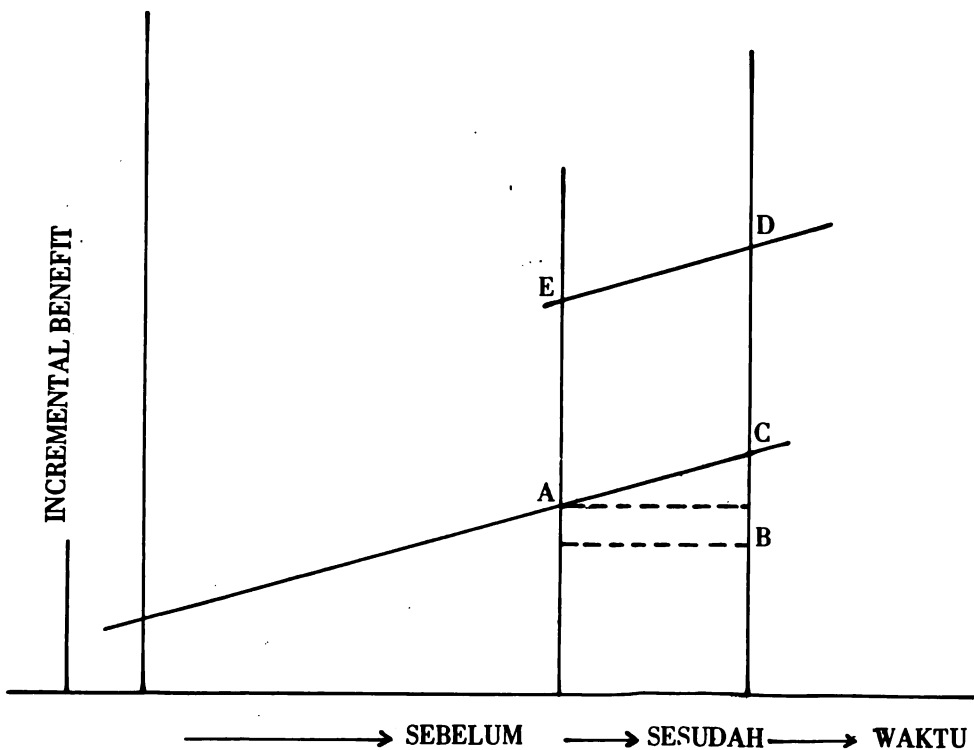
(2) Kemungkinan pengunduran pelaksanaan proyek.

(3) Cost overrun, yaitu kemungkinan-kemungkinan perubahan biaya konstruksi.

(4) **Hasil:**

Perlu juga dibuat analisa sensitifitas mengenai kemungkinan kesalahan-kesalahan didalam membuat perkiraan tentang hasil yang akan diperoleh dari proyek tersebut.

f. *Prinsip-prinsip tentang "dengan dan tanpa proyek" (with and without project) serta "sebelum dan sesudah proyek" (before and after project).*

Didalam memperkirakan besarnya manfaat atau tambahan manfaat (incremental benefit), dikenal adanya 2 prinsip utama yaitu:
(1) "with and without project",
(2) "before and after project".
Perhitungan berdasarkan "before and after project" dapat mengakibatkan penilaian menjadi under-estimate atau overestimate. Hal ini disebabkan karena tanpa adanya proyek, produksi dapat meningkat, karena faktor lainnya diluar pengaruh proyek seperti bertambahnya pengalaman petani dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dilihat pada grafik dibawah ini:

Luas ABDE = Incremental benefit dari "sebelum dan sesudah proyek".
Luas ACDE = Incremental benefit dari "dengan dan tanpa proyek".

3. Beberapa kriteria dalam analisa manfaat dan biaya.

Ada bermacam-macam tehnik/kriteria penilaian proyek yang menggunakan analisa manfaat dan biaya ini. Kriteria antara lain:

- Net Present Value
- Internal Rate of Return
- Benefit Cost Ratio.

a. Net Present Value (NPV)

NPV diperoleh dengan mengurangkan Present Value dari pada keseluruhan Manfaat dengan Present Valua seluruh Biaya. Persoalan yang timbul disini adalah dalam menetapkan "tingkat bunga" (discount rate) untuk menghitung Present Value dari pada Manfaat dan Biaya tersebut.
Cara yang biasa yang dipakai untuk menseleksi proyek berdasarkan NPV ini, adalah menyetujui proyek-proyek yang mempunyai NPV dengan nilai $>$ 0.
NPV, tidak dapat menentukan "ranking" dari pada proyek-proyek yang akan dibangun. Proyek yang kecil, walaupun sangat menguntungkan, tetapi akan mempunyai NPV yang lebih kecil dari pada proyek-proyek besar, jadi jelaslah bahwa NPV hanya dapat memberikan kriteria "go or not go" saja.

Formulasi

$$NPV = \sum_{t=i}^{n} \frac{Bt - Ct}{(1+i)\,t}$$

Bt = Benefit setiap tahun
Ct = Cost setiap tahun
t = Tahun ke
n = Umur proyek
i = Tingkat bunga.

Formulasi diatas, dapat lebih disederhanakan sebagai berikut:

NPV B - C, dimana
B = Total benefits yang sudah di discount.
C = Total costs yang sudah di discount.

b. Internal Rate of Return (IRR).

IRR, merupakan ukuran yang paling berguna didalam menilai proyek. Word Bank memakai IRR ini didalam praktek pembuatan analisa proyek-proyek.
Demikian juga hampir semua Badan-badan Keuangan Internasional memakai ukuran IRR tersebut. Cara yang umum untuk menseleksi proyek, dengan IRR ini adalah dengan menyetujui proyek-proyek yang mempunyai IRR lebih besar dari pada *opportunity cost of capital.*
Ranking dari sejumlah proyek dibuat berdasarkan nilai IRR dari proyek-proyek tersebut.

Formulasi.

IRR = Discount rate "i" dimana $\sum_{t=i}^{n} \frac{Bt - Ct}{(1+i)\,t} = 0$

c. ***Benefit Cost Ratio (B/C Ratio).***

B/C Ratio, diperdapat dengan membandingkan Manfaat dari pada proyek dengan biayanya.
Cara yang dipakai untuk menseleksi proyek, dengan B / C Ratio ini, adalah dengan menyetujui proyek-proyek yang mempunyai B/C Ratio> 1.

Seperti dalam menghitungan Net Present Value, maka didalam penghitungan nilai B/C ini, kita juga mengalami kesulitan didalam menentukan tingkat bunga yang dipakai untuk mendiscount Manfaat dan Biaya.

Formulasi.

$$\text{B/C Ratio} \quad \frac{\sum_{t=i}^{n} \frac{Bt}{(1+i)^t}}{\sum_{t=i}^{n} \frac{CT}{(1+i)\ t}} \quad \text{atau}$$

$$\text{B/C Ratio} = \frac{B}{C}$$

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. P.P.B.S. sebagai suatu sistim yang mempunyai karakteristik-karakteristik: purposive, rasionil, komprehensive, konsisten dan kontinu. Didalam perangkat analisa utamanya menggunakan perhitungan-perhitungan serta methode-methode kwantitatip seperti analisa manfaat dan biaya, system analysis serta operation research dengan segala standard-standard, methode-methode dan persyaratannya.

2. Analisa manfaat dan biaya sebagai suatu perangkat dalam PPBS, khususnya perangkat dalam mengadakan penilaian dan perhitungan daripada semua manfaat dan biaya yang mempunyai relevansi dengan sasaran-sasaran program yang akan dilaksanakan membutuhkan tehnik-tehnik kwantitatip dalam pelaksanaannya.Dengan analisa ini dapat diharapkan:

   a. Penentuan dalam pilihan-pilihan antara berbagai-bagai alternatip yang ada.
   b. Penetapan pilihan arah investasi.
   c. Mencari cara untuk menaikkan profitability.

   Untuk ini diperlukan pembinaan sistim penyaluran informasi yang kontinu, tenaga-tenaga di bidang berbagai keahlian tertentu (kader vorming) serta standard-standard, kriteria penilaian terhadap manfaat maupun biaya.

3. Kesatuan arah dan pendapat seperti halnya antara lain kriteria discount rate, shadow prices, indeks yang menyangkut segi regional, nasional dan sebagainya merupakan persyaratan utama yang perlu diciptakan dan dikembangkan.
   Untuk mengelola masalah-masalah tersebut di atas perlu dipikirkan proses pelembagaannya dan pembinaan sikap serta pendekatan multi-disipliner.

RINGKASAN KRITERIA ANALISA MANFAAT DAN BIAYA

No.	Kriteria	Formulasi	Hubungan	" Go " Signal	Memperhitungkan Time Value of Money	Membutuhkan perkiraan pendahuluan	Memperhitungkan keseluruhan "project life".
1.	Net Present Value	$PV = \overline{B} - \overline{C}$	PV = 0	PV > 0	ya	ya	ya
2.	I. R. R.	IRR = "i" dimana PV = 0	IRR=discount rate	IRR > Opportunity cost of capital	ya	tidak	ya
3.	B/C Ratio	$B/C = \frac{\overline{B}}{\overline{C}}$	BC = 1	B/C > 1	ya	ya	ya

4. Analisa manfaat dan biaya dalam garis besarnya merupakan penilaian yang terutama ditujukan pada segi ekonomis (economic feasibility) untuk akhirnya menuju pada financial feasibility. Analisa ini baru dapat dilaksánakan bilamana tehnis (technical feasibility) memungkinkan.

5. Implikasi penerapan PPBS membutuhkan persyaratan-persyaratan yang cukup besar, baik di bidang penyesuaian organisasi, personalia dan tata-laksana. Untuk itu diperlukan adanya kursus-kursus orientasi, seminar, pendidikan keahlian untuk berbagai tingkat (vertikal dan horizontal), dari perangkat-perangkat PPBS itu sendiri seperti analisa manfaat dan biaya

DAFTAR LITERATUR

1. Arthur Macess, "Benefit Cost Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions".
2. Departemen PUTL., "Kesimpulan Lokakarya Planning, Programming and Budgeting System".
3. Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller, "Planning, Programming Budgeting a System Approach to Management".
4. Gene H. Fisher, "The Role of Cost Utility Analysis in Program Budgeting".
5. Gittinger, J. Price, "Economic Analysis of Agricultural Projects".
6. Harley H. Hinricks & Graeme M. Taylor, "Pr ogram Budgeting & Benefit Cost Analysis".
7. Mears, Lean A, "Economic Project Evaluation".
8. Murray L. Weidenbann, "Program Budgeting Applying Economic Analysis to Government Expenditure Dicisions".
9. Roland M. Mc. Kean, "Costs and Benefit from Different Viewpoint".
10. Stephen A. Marglin, "Public Investment Criteria".
11. Weiner Z. Hirsel, "Quality of Government Service".
12. W.R.D. Sewell, J. Davis, A.D. Scott, D.W. Ross "Guide to Benefit Cost Analysis".

*****

PEMIKIRAN TENTANG
PROSEDUR DAN MEKANISME
APARATURNYA DALAM RANGKA PENERAPAN PPBS

Oleh:

Drs. F.X. Soedjadi MPA

Jakarta, 22 Juli 1975.

I. PENGERTIAN-PENGERTIAN SINGKAT

1. PPBS *)

Sistem management yang integrated, untuk membantu pengambil keputusan (decision maker) didalam alokasi sumber-sumber yang terbatas dari beberapa cara pilihan (alternatives) untuk mencapai hasil yang diinginkan.

2. PROSEDUR

Pengaturan dan penataan didalam suatu organisasi yang ditetapkan sebagai pola dan harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi (function) pengambilan keputusan.

II. MAKSUD PENYAJIAN

1. Untuk mencoba mengarahkan pengertian-pengertian tersebut yang kemudian dijudulkan menjadi "Pemikiran tentang prosedur dan mekanisme aparaturnya dalam usaha penerapan PPBS", kedalam kemungkinan-kemungkinannya untuk dilaksanakan.

2. Dalam rangka itu, karena antara Lembaga Administrasi Negara dan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta sejak beberapa waktu terakhir ini, resminya Piagam Kerjasama ditandatangani pada tanggal 26 Mei 1975, telah mengadakan kerjasama dalam penjajagan kemungkinan penerapan PPBS dalam administrasi Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka fokus penyajian untuk judul tersebut diatas akan lebih diisi dengan hal-hal yang menyangkut bagaimana pemikiran-pemikiran mengenai prosedur dan aparatur tersebut diterapkan dalam lingkup Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Maka berikut ini adalah penyajian mengenai bagaimana ikhtisar konsepsi penetrapan SIPPA pada administrasi Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

---

*) *Untuk sementara dipergunakan istilah Indonesianya: SIPPA sebagai kependekan dari Sistem Perencanaan, Penyusunan Program dan Anggaran.*

III. LANDASAN DAN ARAH PENERAPAN

1. Garis-garis Kebijaksanaan

a. Motivasi Sebab/Alasan:

Peningkatan peran PEMDA DKI dalam pembinaan Masyarakat DKI memerlukan upaya peningkatan daya upaya dan hasil guna Administrasinya secara terus menerus;
Pengenalan dan penilaian SIPPA sebagai sistem tata-laksana mutahkir yang memadai bagi upaya tersebut.

b. Arah Pokok:

Konsistensi dengan GBHN dan REPELITA Nasional.
Pangkal tolak: dari atas adalah proses penyusunan Rencana Induk Pembangunan Daerah (RINDA), sebagai proses perencanaan strategis jangka panjang PEMDA DKI, dan dari bawah adalah penyusunan Sistem Informasi Ketata Laksanaan (SINFOK) yang terarah kepada program.

2. Maksud

Tersedianya sarana/perangkat administratif yang teratur dan melembaga, sehingga dapat memperlancar dan mempermudah proses pengambilan keputusan pada setiap tingkat kebijaksanaan dalam PEMDA DKI mengenai:

a. TUJUAN-TUJUAN yang perlu dicapai;
b. PROGRAM-PROGRAM dan KEGIATAN-KEGIATAN yang perlu diselenggarakan untuk mencapai tujuan-tujuan itu, dan
c. Hal-ihwal SUMBER-SUMBER yang diperlukan untuk menyelenggarakan Program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut.

3. Tujuan

Maksud tersebut ditujukan kepada:
Terpeliharanya Pengelolaan yang Berdaya-guna dan Berhasil-guna dalam melaksanakan Tugas-pokok dan menyelenggarakan fungsi-fungsi PEMDA DKI.

4. Ruang-lingkup Penetrapan SIPPA

Tiga ciri utama Penetrapan SIPPA:

a. Klasifikasi yang jelas mengenai Program-program dan Pekerjaan dalam rangka Fungsi-fungsi Pemerintah DKI;

b. Praktek-praktek Tata-Keuangan yang serasi dan berarah kepada Klasifikasi itu;

c. Ukuran-ukuran Hasil-Karya yang cocok dalam setiap substansi Klasifikasi itu.

IV. AWAL PERTIMBANGAN

1. Sifat Penetrapan.

a. Penetrapan SIPPA bukan sekedar masalah penyesuaian tata-tata cara atau tata-tata kerja belaka, melainkan menyangkut suatu: Perubahan Pandangan/Tinjauan Mental (Mental Outlook);

b. Dengan demikian perlu Perubahan Konsepsionil yang mempunyai akibat dan pengaruh terhadap praktek-praktek Pengambilan Keputusan, terutama yang bersangkutan dengan Proses Penganggaran pada setiap tingkat penata-laksanaan dalam PEMDA DKI;

c. Untuk itu perlu diciptakan suatu Iklim dan Suasana yang serasi, terlebih dahulu lewat Pembentukan Saling Pengertian dan Kesadaran Bersama:

   1) Pertama-tama pada Pucuk Pimpinan PEMDA DKI antara Eksekutif Gubernur/KDH dengan Legislatif (DPRD) mengenai Perubahan Konsepsionil itu;

   2) Selanjutnya dalam Aparatur Eksekutif PEMDA DKI sendiri antara:

      a. para Pejabat-Pimpinan eselon atasan yang mempunyai kewenangan Pengambilan Keputusan, dan
      b. Pejabat-pejabat lainnya, satu sama lain.

   3) Akhirnya, dengan mempertimbangkan suasana dan waktunya yang tepat, perlu pula tercapai pengertian/pengenalan seperlunya dalam masyarakat sejauh yang diperlukan untuk penetrapan SIPPA ini.

d. Mengenai ad c1) diatas perlu adanya suatu Pertemuan untuk Pembahasan (DISKUSI) Bersama antara Gubernur/KDH dan Staf inti dengan DPRD, yang didahului oleh ceramah penjelasan Konsepsionil SIPPA.
   Usaha untuk c2) ditempuh lewat Program Pendidikan dan Latihan (DIKLAT), dalam maupun luar negeri, dengan menyelenggarakan dan/atau mengirimkan Karyawan-karyawan tertentu yang terpilih ke Kursus-kursus Orientasi, Kursus-kursus Khusus dan/atau Tehnis mengenai SIPPA (PPBS).

   Disampingnya itu usaha-usaha DIKLAT dapat dilengkapi dengan diselenggarakannya Pembahasan-pembahasan/Diskusi-diskusi berkala atau sewaktu-waktu mengenai SIPPA antara pejabat PEMDA DKI tertentu dalam rangka pembinaan SIPPA.
   Untuk usaha tersebut pada ad c3) diperlukan suatu Program Penerangan (HUMAS) yang dipersiapkan terlebih dahulu.

2. Program Penetrapan.

a. Pengarahan dan bimbingan dilakukan secara terpusat, sedangkan usaha-usaha penggantian konversi diselenggarakan secara kooperatif dengan semua instansi PEMDA, termasuk Sekretariat Daerah dengan Direktorat-direktorat dan Biro-bironya, BPP, Inspektorat Pengawasan Daerah, Dinas-dinas dan kantor-kantor Kewilayahan.

b. Diperlukan adanya perencanaan konsepsionil yang teliti, dan komunikasi yang berhasil guna tentang maksud-maksud yang perlu ditunjang dan manfaat-manfaat yang perlu ditarik, pada setiap instansi tersebut sebagai suatu tingkat penata-laksanaan tertentu dalam rangka Struktur PEMDA DKI.

3. Pengarahan

Ada dua proses utama dalam penetrapan SIPPA itu ialah:

a. Proses Pergantian (Konversi), yang secara tahap demi tahap harus menggantikan praktek-praktek lama yang tidak sesuai dengan SIPPA, oleh praktek-praktek baru dalam rangka SIPPA; dan

b. Proses Pelembagaan (Institutionalisasi) SIPPA, yang setelahnya ditrapkan perlu dipelihara, dikembangkan, dan disempurnakan selanjutnya, sesuai dengan pertumbuhan administrasi Negara kita.

4. Periodisasi

Proses Pergantian dibagi dalam tiga tahap ialah:

a. Tahap Pengumpulan bahan/keterangan serta Evaluasi tentang praktek-praktek yang sedang berjalan dan Peraturan/Perundang-undangan yang sedang berlaku;

b. Tahap Penetrapan Permulaan/Percobaan Penetrapan SIPPA;

c. Tahap Peralihan (Transisi).

5. Cara-cara Perubahan/Pergantian

a. Alternatif A:

1) Perhatian dipusatkan kepada penggantian struktur Anggaran oleh Klasifikasi berdasarkan Program;

2) Disusul oleh Penyesuaian praktek-praktek pembukuan kepada Klasifikasi tersebut;

3) Kelanjutannya dapat diarahkan kepada pengembangan serta perbaikan yang lebih lengkap terhadap Sistem Tata-Keuangan dan/atau Sistem Pengukuran Fisik sesuai dengan SIPPA.

b. Alternatif B:

1. Usaha pada tahap permulaan terbatas pada penetrapan ruang lingkup SIPPA secara minimal,

2. Selanjutnya secara tahap demi tahap sejalan dengan makin terbiasanya para pegawai kepada konsepsi-konsepsi SIPPA, maka setiap bagian ruang-lingkup tersebut ditingkatkan sampai mencapai kegunaannya yang maksimal.

6. Latihan Pegawai Bagi Penetrapan SIPPA

Untuk mendapatkan serta menumbuhkan pengertian pengetahuan dalam ketrampilan ialah pada:

a. *Tingkat Teknis:*
yang bersifat operasionil serta pemeliharaan terhadap mekanisme SIPPA;

b. *Tingkat Pembinaan Program:*
yang bersifat pengenalan serta penguasaan tentang arti perubahan-perubahan yang dilakukan dan akibat-akibatnya terhadap praktek-praktek dan prosedur-prosedur substantif;

c. *Tingkat Pimpinan Atas;*
yang bersifat penghayatan dan pemanfaatan terhadap hasil-hasil, kemampuan-kemampuan dan kegunaan-kegunaan SIPPA dalam seluruh penata-laksanaan serta administrasi PEMDA DKI.

V. PENGORGANISASIAN UNTUK MENYELENGGARAKAN PENETRAPAN

1. Perletakan wewenang dan tanggung-jawab fungsionil.

Untuk perencanaan dan pelaksanaan proses pergantian SIPPA ke dalam sistem yang sedang berjalan, tanggung-jawab diletakkan kepada BPP, yang mendapat dukungan penuh serta hubungan langsung dengan Pimpinan PEMDA DKI (Gubernur/KDH dan DPRD).

2. **Penyusunan Team Kerja**

BPP menyusun Team Kerja SIPPA atau dasar kesatuan tugas dari antara aparatur PEMDA DKI dengan kerja sama yang bersifat bantuan/konsultasi keahlian dari Lembaga Administrasi Negara. Team kerja SIPPA tersebut ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan bertugas pokok mempersiapkan, merencanakan dan membina pelaksanaan proses pergantian SIPPA kedalam administrasi PEMDA DKI.

3. **Alternatif-alternatif Luasnya Penetrapan Permulaan**

a. Alternatif A:

Penetrapan SIPPA secara tahap demi tahap tapi menyeluruh terhadap segenap administrasi dan apparatur PEMDA DKI;

b. Alternatif B:

Penetrapan SIPPA pada beberapa instansi tertentu dahulu (secara pilihan) untuk kemudian tahap demi tahap baru diterapkan kepada yang lain-lainnya;
Kriteria pilihan dapat didasarkan kepada:

a. Prioritas-prioritas dalam rencana Pembangunan;
b. besarnya Anggaran yang tersangkut, atau
c. unit-unit Organisasi yang memberikan sumbangan besar dalam menghimpun sumber-sumber pendapatan.

c. Alternatif C:

Secara serempak pada beberapa bagian tertentu saja dalam masing-masing instansi, untuk secara tahap demi tahap diperluas hingga meliputi masing-masing instansi itu secara keseluruhan.

4. **Pengumuman Penetrapan**

Sebagai pemberi-tahuan resmi maka Pimpinan PEMDA perlu mengeluarkan suatu pengumuman kepada semua instansi bawahannya tentang maksud untuk menetrapkan SIPPA, dengan berisikan:

a. Ikhtisar konsep-konsep pembaharuan penganggaran;
b. Keuntungan-keuntungan yang diharapkan dalam hubungannya dengan pemecahan atau pengurangan kesulitan-kesulitan yang dihadapi Pemerintah DKI sekarang;
c. Implikasi-implikasi tehnik baru bagi keseluruhan proses penata laksanaan;
d. Persetujuan yang tercapai dengan DPRD mengenai penetrapan SIPPA, serta penunjukan BPP sebagai organisasi yang bertanggung jawab tentang penyelenggaraan penetrapan itu;
e. Pembentukan Team-Kerja (SIPPA), tugas pokoknya, susunannya dan struktur organisasinya serta pokok-pokok tata-kerjanya;
f. Perlunya hubungan kerjasama dan bantuan positif dari masing-masing instansi;
g. Penunjukan wakil dari masing-masing instansi untuk bekerja sama langsung dengan Team-Kerja dalam men-SIPPA-kan instansinya yang bersangkutan.

5. **Pertemuan-pertemuan**

Sebagai tindak-lanjut dari Pengumuman diatas Team-Kerja mempersiapkan dan mengatur pertemuan-pertemuan dengan wakil-wakil instansi tersebut diatas yang bersifat:

a. Pertemuan-pertemuan Umum:

– untuk membahas masalah-masalah penetrapan SIPPA yang bersifat umum dan menyangkut masalah-masalah taraf PEMDA keatas,

— untuk menstimulasikan perhatian serta dukungan sehingga memperlancar penetrapan SIPPA secara menyeluruh;

b. *Pertemuan-pertemuan Khusus:*

untuk membahas masalah-masalah yang bersifat tertentu atau/dan tehnis.

VI. USAHA PENYULUHAN KLASIFIKASI ANGGARAN

1. Usaha yang paling utama yang pertama-tama perlu diselenggarakan adalah usaha untuk membentuk suatu Poka Klasifikasi yang menghubungkan:
   a. Operasi-operasi Kerja sesuatu Instansi dengan
   b. Fungsi-fungsi layanan PEMDA secara menyeluruh.

2. **Keterangan Instansi**

   Untuk usaha tersebut masing-masing instansi PEMDA perlu memberikan keterangan tentang:

   a. Otoritas Pembentukan Instansi yang bersangkutan, (Peraturan/Perundang-undangan).

   b. Tujuan-tujuan Instansi secara umum maupun yang bersifat bantuan,

   c. Ruang-Lingkup dan sifat operasi-operasi dari instansi yang bersangkutan,

   d. Pola Organisasinya untuk menyelenggarakan Kerja/Tugas-tugas dan

   e. Cara Pembiayaan Kerja

3. **Pemeriksaan Keterangan**

   Team-Kerja memeriksa Keterangan-keterangan tersebut untuk menentukan:

   a. Sifat operasi-operasi program yang mendapat otorisasi dalam instansi yang bersangkutan,

   b. cara pengendalian, dan

   c. cara pembiayaan terhadap operasi-operasi itu.

4. **Klasifikasi Fungsionil.**

   Perlu disusun Struktur Fungsi bagi PEMDA DKI, berisikan bidang-bidang fungsi layanan secara luas yang diselenggarakan oleh PEMDA, untuk digunakan sebagai kerangka bagi pengelompokan program program yang dikemukakan oleh masing-masing instansi PEMDA.

5. **Klasifikasi Program dan Kegiatan.**

   Masing-masing instansi PEMDA harus mengajukan struktur Program dan Kegiatan.

   a. Program mengemukakan hasil-hasil akhir dari sesuatu instansi (Direktorat, Biro atau Dinas) dan memungkinkan dilakukannya penilaian terhadap tahap/derajat penyelesaian dari suatu Tujuan fungsionil;

   b. Kegiatan digunakan sebagai titik pusat penata-laksanaan terhadap operasi-operasi kerja yang menymbang kepada penyelesaian sesuatu program.

Catatan:

a. Struktur Program dan Kegiatan adalah inti SIPPA, yang memerlukan analisa secara teliti untuk memungkinkan perkembangan suatu Klasifikasi yang cocok terhadap operasi-operasi yang diselenggarakan oleh sesuatu organisasi.

b. Struktur Program dan Kegiatan dari sesuatu instansi disusun berdasarkan keterangan-keterangan yang diterangkan pada ad 2 diatas, dengan diarahkan agar:

1) sesuai dengan tertib pembagian serta pengunsuran yang tepat terhadap seluruh upaya kerja instansi yang bersangkutan,

2) mencerminkan pola-tata-laksana, khususnya pola-pengendalian, yang diselenggarakan terhadap seluruh struktur organisasinya, dan

3) sebutan/istilah yang dipergunakan dalam klasifikasi dapat mudah memberikan pengertian kepada masyarakat umum tentang operasi-operasi/tugas-tugas instansi yang bersangkutan.

6. Struktur Pembiayaan

Dalam usaha klasifikasi program dan kegiatan sesuatu instansi perlu pula diperhatikan terhadap kemungkinan perbaikan mengenai struktur pembiayaannya.

Oleh karena Struktur pembiayaan merupakan alat untuk mengajukan keperluan-keperluan dan mengendalikan pelaksanaan anggaran yang telah disetujui, usaha-usaha perbaikan harus diarahkan kepada terdapatnya pola pembiayaan yang sesederhana mungkin bagi setiap instansi ialah: yang efektif dalam mengajukan Program-program, dan juga memungkinkannya praktek-praktek pembukuan/perhitungan yang paling efisien terhadap dana-dana tersedia bagi instansi.

7. Aspek-aspek operasionil untuk klasifikasi Program dan Kegiatan.

a. Struktur Organisasi,
b. Pola Pembiayaan,
c. Tata-penggunaan Tenaga-kerja,
d. Pembagian fasilitas fisik, dan
e. Penyebaran geografis dari operasi instansi.

8. Operasi-operasi Pimpinan dan Layanan

Pekerjaan-pekerjaan yang bersifat pimpinan dan layanan-layanan (administrasi) dapat:

a. dimasukkan/diintegrasikan kedalam setiap Program/Kegiatan tertentu, atau
b. dipisahkan dan dihimpun menjadi satu dalam satu Program/Kegiatan tersendiri.

Pada Alternatif 8b maka, setiap Program dan Kegiatan substantif tidak menggambarkan keseluruhan biaya yang diperlukan bagi Program/Kegiatan itu.

9. Pemeriksaan akhir

Setelah semua Program/Kegiatan dari sesuatu instansi ditentukan dan didaftar, maka perlu diadakan pemeriksaan untuk menjamin kelengkapan yang bulat.
Semua kegiatan harus dapat diklasifikasikan kedalam Program-program yang telah ditentukan; dan semua operasi-operasi kerja harus dapat diklasifikasikan kedalam kegiatan-kegiatan yang telah ditentukan pula.

Disampingnya itu perlu pula disiapkan ketentuan-ketentuan peninjauan kembali secara berkala terhadap Struktur Program dan Kegiatan Instansi-instansi itu, agar senantiasa dapat selaras dan sesuai dengan perubahan-perubahan suasana dan keadaan.

10. Uraian Program dan Kegiatan

Syarat selanjutnya bagi penetrapan SIPPA adalah untuk menetapkan serta mengembangkan suatu Uraian Program dan Kegiatan untuk digunakan dalam pengajuan anggaran.
Uraian tersebut berisikan:

a. suatu keterangan yang secara jelas dan lengkap mengemukakan tujuan-tujuan, ruang lingkup, dan isi dari program-program dan kegiatan-kegiatan. Keterangan ini harus menurut kenyataan dan tidak bersifat promosionil;

b. suatu identifikasi tentang ukuran-ukuran yang tepat, yang mengemukakan beban kerja, isi dan jurus-jurus pertumbuhan (trends). Jika tersedia, ratio-ratio hasil karya perlu pula dimasukkan; dan

c. suatu indentifikasi tentang pendapat-pendapat uang yang timbul sebagai hasil dari pelaksanaan Program atau Kegiatan.

VII. PENYESUAIAN PRAKTEK-PRAKTEK TATA - KEUANGAN.

1. Keperluan akan data keuangan

Sebagai prioritas kedua dalam penetrapan SIPPA adalah diambilnya tindakan untuk mengembangkan data-keuangan yang tepat (akurat) dan pada waktunya dalam sistem pembukuan/perhitungan, yang serasi dengan Program-program dan Kegiatan-kegiatan yang telah ditentukan. Keperluan segera yang perlu dipenuhi adalah mengumpulkan data yang:

a. cukup dapat menunjang permintaan-permintaan anggaran, dan

b. dapat memberikan bahan/keterangan kepada penjabat-penjabat penyelenggara, yang berguna bagi penata-laksanaan dan pengendalian operasi-operasi.

2. Pengolahan data menurut Program dan Kegiatan

a. Jika sistim-pembukuan adalah menurut obyek, maka dapat dilakukan transformasi data kepada Program/Kegiatan, berdasarkan katagorisasi menurut:

   a. kesatuan organisasi
   b. sifat penugasan pegawai
   c. Berbagai tujuan/maksud operasi,
   d. suatu pola pembagian tertentu (beban kerja, pembagian biaya-biaya, jasa pegawai dan lain sebagainya).

b. Jika pembukuan-pembukuan yang berlaku memberikan data menurut kesatuan organisasionil, dan program-program serta Kegiatan-kegiatan adalah selaras dengan struktur organisasi, maka transformasi data dapat dilakukan secara mudah. Apabila program/kegiatan tidak selaras dengan Struktur-organisasi, maka perlu ditemukan cara-cara pembagian yang sesuai untuk menstransfer data itu.
Tergantung dari sifat operasi-operasi dalam organisasi tertentu yang bersangkutan, maka cara pembagian itu mungkin dapat dilaksanakan menurut:

   1) maksud-maksud dan isi dari pekerjaan yang dilaksanakan, atau
   2) sesuai dengan penugasan-penugasan pegawai dalam organisasi yang bersangkutan.

3. Penyesuaian prosedure pembukaan

Bagi transaksi-transaksi selanjutnya, perlu diambil tindakan untuk membentuk suatu prosedur pembukuan, yang dapat mengembangkan keterangan Program dan Kegiatan guna penata-laksanaan instansi. Suatu lembar kerja analisa tentang data obyek dan organisasionil dapat digunakan untuk memenuhi keperluan ini; atau suatu pemberian kode terhadap transaksi-transaksi menurut program dan kegiatan dalam sistim pembukuan akan dapat menyediakan keterangan-keterangan yang diperlukan secara teratur.

Klasifikasi data demikian hendaknya diperoleh dengan cara yang sesederhana mungkin dalam rangka praktek-praktek pembukuan yang berlaku, sambil menunggu suatu kepastian tentang pembaharuan-pembaharuan yang perlu dilakukan dalam perkembangan penetrapan SIPPA selanjutnya.

4. Tata Keuangan Menyeluruh (Intergrated **Financial Management** System). **Dalam** hubungan dengan pembaharuan tersebut diatas, maka sangat menonjol keperluan terhadap suatu sistim Tata-Keuangan yang bersifat menyeluruh (Intergrated).
Sistim Tata-Keuangan demikian berisikan syarat-syarat: yang bersifat

a. *Klasifikasi sama bagi:*

- Penyusunan Program;
- 'Pembuatan Anggaran;
- Pembukuan/Perhitungan, dan
- Laporan Keuangan;

b. *Proses Perencanaan dan Laporan* yang menggunakan:

a. Rancangan-rancangan Keuangan
untuk memproyeksikan keperluan-keperluan,

b. Anggaran-anggaran Operasionil
untuk:
1) menempatkan tanggung jawab, serta
2) menentukan tujuan-tujuan penata-laksanaan, dan

c. Laporan-laporan Pelaksanaan

yang membandingkan hasil-hasil nyata dengan tujuan-tujuan tersebut, untuk maksud analisa hasil karya. Sistim Tata Keuangan Menyeluruh tersebut merupakan suatu pembaharuan yang penting dan menguntungkan dalam rangka penetrapan SIPPA, yang dapat dikembangkan setelah dilewatinya taraf permulaan penetrapan.

Perlu diperhatikan untuk mengambil suatu garis tindakan pembaharuan jangka panjang, yang dapat memenuhi keperluan pengambilan keputusan secara paling berdaya-guna dan berhasil guna pada berbagai tingkat penata-laksanaan dalam PEMDA.

5. Perletakan tanggung-jawab

Tugas mengklasifikasikan data keuangan untuk memenuhi keperluan-keperluan permulaan, dan usaha jangka panjang untuk mengembangkan sistem tata-keuangan sampai mencari kedaya-gunaan yang maksimal, sebetulnya adalah tanggung jawab dari Direktorat VI/Keuangan. Tapi BPP pun mempunyai tanggung jawab utama dalam

bidang ini. Yang pertama adalah menyangkut pemberian garis-garis bimbingan yang jelas dan lengkap, yang dapat menghasilkan tindakan-tindakan tepat dan dapat diterima dalam operasi-operasi keuangan, kearah pemenuhan keperluan-keperluan segera untuk penetrapan SIPPA: Tanggung-jawab kedua adalah menyangkut pengembangan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan kriteria yang perlu ditaati dalam suatu usaha yang terorganisir kearah memperkuat sistem tata keuangan PEMDA dalam rangka SIPPA.

VIII. PEMBENTUKAN UKURAN-UKURAN FISIK HASIL-KARYA

1. Unsur-unsur Ukuran

Prioritas selanjutnya dalam penetrapan SIPPA adalah pengembangan ukuran-ukuran fisik yang berguna untuk analisa hasil karya yang meliputi:

a. Keterangan mengenai beban kerja, yang menampakkan isi kerja yang telah dilakukan dan yang masih harus dilakukan;

b. ratio-ratio ukuran kerja,
yang menghubungkan kerja yang diselesaikan dengan pengerjaan yang digunakan untuk menyelesaikan kerja itu.

c, keterangan mengenai Biaya satuan, yang menghubungkan kerja yang terselesaikan dengan biaya dari obyek-obyek yang dipergunakan,

d. ratio-ratio produktifitas luas,
yang menghubungkan keseluruhan input-input sumber dengan barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkan. Untuk masing-masing tersebut diatas perlu ditentukan satuan-satuan ukuran yang cocok, agar dapat dijadikan dasar yang paling efektif bagi analisa-analisa.

2. Dasar bagi peninjauan kembali

Penetrapan SIPPA, secara minimal mempersaratkan adanya suatu dasar bagi peninjauan kembali kebutuhan-kebutuhan untuk masing-masing program dan kegiatan, sebaiknya yang dinyatakan dalam besarnya beban kerja. Dengan demikian tugas pertama dalam hal ini adalah menentukan apakah pekerjaan-pekerjaan dalam suatu program atau kegiatan, mungkin dapat diukur atau tidak.
Selanjutnya perlu diusahakan:

a. Penentuan dasar yang cocok bagi peninjauan kembali keperluan-keperluan dalam operasi-operasi yang tidak dapat diukur, dan

b. pemilihan satu-satunya kerja yang tepat untuk setiap program dan kegiatan yang dapat diukur.

Akhirnya diperlukan ketentuan-ketentuan tentang cara-cara yang paling selaras untuk menyun data beban kerja dalam operasi-operasi yang dapat diukur guna memenuhi keperluan-keperluan segera, sesuai dengan tahap penetrapan SIPPA.

3. Usaha-usaha dalam tahap permulaan

Pada tahap permulaan akan dihadapi berbagai kesulitan dalam memilih satuan-satuan kerja. Pula, jika satuan-satuan kerja itu telah dapat ditentukan, maka mungkin berbagai perkiraan-perkiraan harus digunakan dalam mengumpulkan data beban kerja yang telah terjadi. Akan tetapi, pada tahap permulaan, penetrapan SIPPA itu, perlu diketahui data historis (yang telah tersedia) mengenai operasi yang telah lalu, dalam

beberapa Program mungkin dapat langsung diolah menjadi ratio-ratio produktivitas luas, agar dapat segera berguna bagi maksud-maksud analisa.
Oleh karena ratio-ratio demikian menggambarkan hubungan antara barang-barang jadi atau jasa-jasa layangan terhadap masyarakat dengan data jumlah sumber-sumber yang telah dipergunakan, maka kadangkala adalah lebih menguntungkan untuk menyusun ratio-ratio demikian dari data yang telah tersedia itu, dari pada mengadakan usaha-usaha pengukuran kerja atau menyusun ratio-ratio biaya satuan yang lebih terperinci. Pada asasnya fase permulaan, beban kerja dan ukuran-ukuran fisik lainnya sejauh mungkin hendaknya disusun dari keterangan-keterangan yang tersedia, dengan memperhatikan batas-batas praktis mengenai waktu dan biaya-biaya yang tersangkut.

4. Perkembangan Selanjutnya

Setelah melewati taraf permulaan, maka dalam perkembangan kearah tujuan-tujuan jangka panjangnya, ukuran-ukuran beban-kerja yang mula-mula dipergunakan harus ditingkatkan dan diperbaiki. Disampingnya itu perlu disusun ratio-ratio hasil karya kerja dan produktivitas luas, yang mempunyai nilai tata-laksana lebih besar berhubung membandingkan output-output dengan pengerjaan atau biaya yang tersangkut.

5. Sistem Informasi Ketata-laksanaan

Penyusunan ukuran-ukuran beban-kerja dan hasil-karya serta ratio-ratio produktivitas, memerlukan pula pengembangan suatu sistim pencatatan dan laporan yang dipersatukan agar dapat menghimpun dan menghubungkan keterangan-keterangan yang tepat mengenai hal-ihwal pengukuran secara berhasil guna. Dengan kata lain dalam rangka penetrapan SIPPA perlu disusun suatu Sistem Informasi Ketata laksanaan (SIFOK), yang hendaknya dipelihara sesederhana mungkin agar memungkinkan pengertian luas akan keperluan-keperluan data, dan dapat meringankan usaha-usaha kerja yang diperlukan untuk melayani sistem itu.

IX. BUKU-BUKU PEDOMAN

1. Petunjuk-petunjuk Tertulis

Guna mendukung kelancaran pengembangan serta penetrapan SIPPA, maka diperlukan adanya suatu set petunjuk-petunjuk tertulis yang jelas dan lengkap untuk digunakan oleh pegawai-pegawai yang bersangkutan. Petunjuk tertulis itu dikeluarkan dalam bentuk Buku Pedoman, dan hendaknya meliputi keseluruhan siklus penata-laksanaan, yang menonjol dalam SIPPA, ialah perencanaan, pembuatan program, penganggaran, pembukuan/perhitungan, pelaporan dan pengendalian.

2. Penyusunan dan Penerbitan

Penyusunan dan Penerbitan Buku-buku Pedoman SIPPA dipertanggung-jawabkan kepada BPP dan Stafnya, sedangkan Pelaksanaan pada tahap permulaan penetrapan SIPPA adalah tugas dari Team-Kerja.

SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN ADMINISTRASI (SESPA) TAHUN 1975/1976

Oleh: Drs. Kamandi Wargasasmita

Pada hakekatnya Pembangunan Nasional yang kita laksanakan adalah Pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan Pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kebutuhan batiniah saja melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya. Pembangunan itu pun bukan hanya untuk sesuatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi merata diseluruh tanah air dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh Rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup.

Kebanyakan orang merasa belum puas dengan keadaan dan cara bekerja aparatur pemerintahan dan ekonomi negara dewasa ini, bahkan sering pula dikatakan bahwa aparatur pemerintahan inefficient, tidak effektif, terdapat mismanagement, tidak "the right man in the right place" dan sebagainya, walaupun pengertian-pengertian istilah ini sering diberi makna yang berbeda-beda pula.

Banyak dari kita kurang sabar melihat kelambatan usaha-usaha penyempurnaan yang sedang dilakukan pemerintah, karena menyangka bahwa penyempurnaan aparatur pemerintahan dan ekonomi negara dapat dicapai dalam 2 atau 3 tahun.

Yang penting dari gejala-gejala ini adalah telah disadarinya oleh bangsa Indonesia akan peranan administrasi negara dalam kehidupan, karena dimasa lampau arti dan peranan administrasi dan management seolah-olah tidak dimengerti sama sekali, atau sekurang-kurangnya dianggap sebagai hal yang aneh. Karena sikap dan tidak adanya pengertian tersebut telah terjadi "chaos" diseluruh bidang yang kemudian diwarisi oleh kita sekalian.
Administrasi merupakan tugas dari seluruh slagorde Orde Baru untuk mengadakan perbaikan dan penyempurnaan secara menyeluruh atas segala kebobrokan yang diwarisi itu. Agar mampu memperbaiki dan mengadakan penyempurnaan haruslah pertama-tama diketahui dan diakui apa yang kurang baik, mampu mengadakan diagnose yang tepat agar didapat pula therapie dan prognose yang tepat.

Oleh karena itu agar usaha-usaha pembangunan seperti diuraikan tersebut diatas dapat terlaksana dengan tertib dan mantap, maka diperlukan adanya suatu aparatur negara yang mampu untuk mendorong, menggerakkan serta mengarahkan usaha-usaha pembangunan tersebut kearah yang telah ditetapkan.

Pembangunan Aparatur Negara bertolak dari pokok pikiran, bahwa aparatur negara tidak lagi hanya menjalankan fungsi-fungsi umum Pemerintahan, tetapi juga menjalankan fungsi-fungsi Pembangunan. Oleh karena itu pembinaan aparatur Pemerintah diharapkan agar mampu melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintahan maupun untuk menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan Pembangunan.

Untuk itu usaha-usaha Pemerintah dalam penyempurnaan aparatur yang meliputi struktur, prosedur kerja, personalia maupun sarana dan fasilitas kerja, perlu dilakukan terus menerus, sehingga keseluruhan aparatur Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, benar-benar merupakan alat yang berwibawa kuat, efektif, efisien dan bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Negara dan Pemerintah serta diisi oleh tenaga-tenaga yang ahli, mampu menjalankan tugas dibidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan Negara dan Rakyat.

Terwujudnya mutu administrasi Negara dan Aparatur Pemerintah seperti yang dikehendaki itu, pada akhirnya terutama akan tergantung kepada orang-orang yang menjadi pelaksanaannya, yaitu Pegawai Negeri R.I. Oleh karena itu, usaha-usaha pembinaan dan penyempurnaan administrasi kepegawaian perlu benar-benar memperoleh perhatian, sehingga memungkinkan pegawai Negeri mampu melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagaimana diharapkan.

Salah satu usaha kearah itu ialah peningkatan mutu pegawai Negeri melalui pendidikan dan latihan pegawai negeri dari segenap tingkatan, yang merupakan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan peningkatan pengetahuan, ketrampilan dan perobahan sikap serta kepribadian sesuai dengan tuntutan tugas jabatannya masing-masing.

Pendidikan dan latihan merupakan kebutuhan yang esensiel bagi Pegawai Negeri untuk menemperkembangkan kecakapan, pengetahuan dan kepribadiannya agar dapat mengimbangi pertumbuhan pengetahuan dan perluasan pekerjaan dan tanggung jawab serta perkembangan teknologi yang amat cepat jalannya.

Perluasan lapangan kerja dan pembinaan sistim pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan pembangunan agar mampu menghasilkan tenaga kerja yang tepat baik secara kwantitatif maupun kwalitatif merupakan tugas nasional yang sangat penting. Dalam rangka itu kebutuhan tenaga kerja dalam bidang Pemerintahan perlu pula memperoleh perhatian yang sungguh-sungguh dalam perencanaan tenaga kerja dan perencanaan pendidikan dan latihan secara nasional tersebut.

Pendidikan dan latihan pegawai negeri merupakan bagian integrasi dari administrasi kepegawaian, sedangkan administrasi kepegawaian merupakan bagian integrasi pula dari administrasi negara. Dalam hubungan ini, kenyataan dimasa lalu menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan dan latihan Pegawai Negeri, baik di dalam maupun di luar negeri, sangat beraneka ragam, tidak terarah dan tidak terkoordinasikan. Penyelenggaraan pendidikan dan latihan seperti itu tidak akan dapat mencapai tujuannya dengan baik. Hal itu juga mengakibatkan pemborosan-pemborosan tenaga, waktu, uang dan fasilitas-fasilitas.

TUJUAN SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN ADMINISTRASI (SESPA)

Dalam rangka penyempurnaan pendidikan dan latihan pegawai diusahakan tindak lanjut dari penertiban pembagian pembidangan dan tugas wewenang pendidikan dan latihan yang bersifat umum serta pendidikan dan latihan bagi Pegawai Negeri. Hal ini dimaksudkan pula agar lebih terdapat efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pendidikan dan latihan pegawai yang bersifat "pre-service", dikaitkan dengan program promosi dan pembinaan karier.

Pembinaan Aparatur Pemerintah diarahkan agar mampu melaksanakan fungsi-fungsi umum Pemerintahan maupun untuk menggerakkan dan memperlancar pembangunan. Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, Pegawai Negeri, terutama mereka yang berada

dalam golongan pimpinan tingkat atas/tinggi, yaitu golongan IV PGPS-1968 merupakan kunci atas berhasil atau tidaknya pelaksanaan fungsi tersebut, karena mempunyai pengaruh yang sangat besar baik keatas maupun kebawah. Keatas, para pejabat tinggi ini bertanggung jawab untuk memberikan saran dan pendapat-pendapat kepada Pimpinan dalam merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan Pemerintah secara obyektif, tepat, konsisten dan bijaksana. Kebawah mereka bertanggung jawab memimpin pelaksanaan tugas unit organisasinya secara bijaksana agar benar-benar efisien dan efektif. Bila kita perhatikan peranan para pejabat tinggi tersebut, mereka bertindak sekaligus sebagai pimpinan terhadap bawahannya dan merupakan unsur staf bagi atasannya, yang harus melaksanakan "completed staff action" atau "completed staff work" dengan menghasilkan "completed staff paper" untuk atasannya dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan untuk menuju tujuan organisasinya.

Namun perlu dikemukakan bahwa kenyataan-kenyataan selama ini menunjukkan, masih adanya kelemahan-kelemahan pada golongan ini, masih menunjukkan kekurangan-kekurangan, mengenai kemampuan di bidang staff, baik secara kwantitatif maupun kwalitatif.

Berhubung dengan itu, maka pendidikan dan latihan Pegawai Negeri dari golongan pimpinan tingkat atas atau para pejabat tinggi tersebut, merupakan suatu kebutuhan yang sangat mendesak. Jumlah seluruh Pegawai Negeri Sipil pusat tahun anggaran 1975/1976:

a. golongan IV	:	5.784.
b. golongan III	:	65.279.
c. golongan II	:	653.061.
d. golongan I	:	725.445.

Dengan adanya pendidikan dan latihan para pejabat tinggi ini, maka dapat diharapkan terwujudnya suatu korps tenaga pimpinan yang benar-benar berkemampuan dan berkepribadian, sesuai dengan fungsinya sebagaimana telah dipaparkan di muka.

Oleh karena itu sejak Repelita I sampai sekarang ditegaskan perlu adanya Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA). Dalam Bab X, Repelita I dinamakan " Administrative Staff Colloge " untuk para pegawai senior dan penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Lembaga Administrasi Negara, yang dimulai angkatan pertamanya pada akhir Desember 1970, sampai Januari 1975 sudah terselenggara 8 angkatan dan pada saat ini sedang berjalan angkatan IX. Pada tahun anggaran 1974/1975, mulai angkatan VII pesertanya diasramakan selama 3 bulan.

Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1972 tentang tanggung jawab fungsionil pendidikan dan latihan dalam pasal 3 (c) menyatakan bahwa Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk Pegawai Negeri. Sedangkan ruang lingkup pendidikan dan latihan Pegawai Negeri (Inpres No. 15 tahun 1974 pasal 4) mencakup:

1. bidang tehnis fungsionil, yaitu yang menyangkut bidang tehnis sesuai dengan tugas pokok instansi yang bersangkutan.

2. bidang administrasi yaitu yang menyangkut administrasi umum, tehnik pengelolaan (tehnik management) dan administrasi bidang pembangunan (sectoral administration).

Administrasi umum diperuntukkan bagi pendidikan:

1. pegawai negeri golongan pimpinan tingkat atas (top managers).
2. pegawai negeri golongan pimpinan tingkat menengah (middle managers).

3. pegawai negeri golongan pimpinan tingkat bawah (lover-managers, supervisor).

Adapun pendidikan pegawai negeri golongan tingkat atas dapat bersifat non-regular ataupun regular. Pendidikan regulair tertinggi bagi pegawai negeri dinamakan SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN ADMINISTRASI (SESPA).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka TUJUAN SESPA adalah:

1. meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan pegawai negeri yang akan menduduki jabatan tingkat tinggi baik yang berfungsi staff maupun pimpinan,
2. mengusahakan perubahan sikap dan kepribadian para pejabat tersebut agar selalu mengabdikan dirinya kepada kepentingan Negara dan Rakyat,
3. meletakkan dasar bagi terwujudnya sistim penghargaan berdasarkan prestasi kerja dan pengembangan karier,
4. mengusahakan tenaga pimpinan berkemampuan memimpin, membina organisasi serta mengembangkan tugasnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi dan management yang efektif dan rasionil,
5. mengusahakan tenaga staf agar mampu melaksanakan kerja staf yang terintegrasi (completed staff work),
6. mengupayakan terciptanya kesatuan bahasa dan pengertian tentang administrasi negara.
7. menanamkan dasar persamaan pola berfikir sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah.

SESPA sebagai sekolah atau institut berfungsi pula untuk:

1. mewadahi pertukaran-fikiran, pengalaman, informasi di kalangan pejabat tinggi, yang berasal dari berbagai instansi dalam menghadapi masalah nasional termasuk masalah administrasi dan pembangunan.

2. menjadi sumber pemikiran, pengalian dan tempat pengolahan, pematangan serta pengembangan konsepsi di bidang administrasi.

Jadi dengan program SESPA hendak dihasilkan pegawai tingkat atas yang bermutu (qualified top personnel), sebagai general Manager, yang berfungsi sebagai perumus kebijaksanaan (policy formulation), pelaksanaan kebijaksanaan (policy executor) dan penelaah/pemecah masalah (problem solver) dan ahli berpengetahuan serta berpandangan luas.

Administrator dan manager harus merupakan "innovators", "change agent", orang-orang yang ber-inisiatif, memiliki daya kreatif, memiliki daya kreasi, pemimpin yang bermental tinggi yang dapat menimbulkan kegairahan bekerja pada pegawainya. Sehubungan dengan maksud tersebut, maka metode pengajaran terdiri dari kuliah, ceramah, diskusi, seminar, penyusunan kertas kerja per-orangan dan kelompok dan widya wisata. Disamping itu diadakan ujian dengan sistim "open book" jumlah jam keseluruhannya ialah 600 jam, diselenggarakan selama 3 bulan, pada pagi, siang dan malam hari dan pesertanya diasramakan (residential program).

Diskusi dimaksudkan sebagai latihan bagi peserta untuk dapat saling bekerja-sama dalam berfikir (cooperative thinking) dan penyatuan idee-idee (pooling of ideas) serta pembinaan kesepakatan (consensus building) dalam rangka menghadapi dan memecahkan masalah-masalah serta pengembangan aspek-aspek yang menjadi kepentingan para pejabat tingkat atas, sedangkan seminar dimaksudkan pula sebagai latihan dalam rangka penerangan ide-ide peserta dan subyek-subyek tercakup dalam program, dihubungkan dengan masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh negara dan bangsa.

Maksud dari widya wisata (study tour) adalah memberikan bahan yang nyata (factual) dan data-data yang dapat dipercaya untuk dapat diadakan analisa berdasarkan prinsip-prinsip dari subyek-subyek yang dicakup selama program SESPA.

Pengalaman menunjukkan bahwa dengan residential program:

1. para peserta mencurahkan perhatian sepenuhnya kepada pendidikan, karena ia dibebaskan dari tugas pekerjaan sehari-hari di instansinya.
2. bertambahnya hubungan antar peserta dari berbagai instansi dan keakraban antar peserta.
3. selain pada jam-jam diskusi yang ditentukan para peserta dapat bertukar pikiran diwaktu-waktu senggang.
4. para peserta melaksanakan pola hidup sederhana, karena bila dibandingkan dengan di rumahnya masing-masing, jelas fasilitas yang ada belumlah memadai.

Persyaratan pesertanya:

1. golongan IV PGPS–1968
2. umur antara 35 – 48 tahun.
3. pendidikan sekurang-kurangnya SLTA atau sederajat.
4. telah mengikuti pendidikan Middle Management Course di instansinya.

Tamatan SESPA akan mendapat prioritas dibanding dengan pejabat-pejabat yang tidak mengikuti SESPA untuk kenaikan pangkat ataupun mengisi jabatan-jabatan di Departemen-Departemennya.

Tenaga Pengajar:

1. untuk mata kuliah/ceramah yang menyangkut policy Pemerintah diberikan oleh pejabat fungsionil Pemerintah.
2. dibidang pengetahuan theori ataupun tentang "technical know how" dapat diberikan oleh para ahli, yang terdiri dari pejabat fungsionil Pemerintah ataupun dari kalangan Perguruan Tertinggi (Universitas).
3. Dosen tamu (guest-lecturer), atau expert asing sebagai studie perbandingan.

316 orang Pegawai Negeri sudah mengikuti SESPA

Jumlah seluruh pegawai negeri sipil pusat tahun anggaran 1975/1976 :/1.449.567, yang terdiri:

1. Golongan IV	:	5.784.
2. Golongan III	:	65.279.
3. Golongan II	:	653.061.
4. Golongan I	:	725.443.

Golongan IV yang telah mengikuti SESPA Interdepartemental yang diselenggarakan oleh L.A.N. dari angkatan I s/d IX ada 316 orang diantaranya 16 peserta dari Departemen Pertanian.

Dari jumlah Golongan IV : 5.784 orang bila dikurangi dengan:

a. pejabat-pejabat yang berumur lebih dari 48 tahun;
b. pejabat-pejabat yang tidak melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, tugas administratif ataupun menduduki jabatan administratif, seperti para dokter, hakim, guru besar (lain halnya dengan kepala rumah sakit, kepala pengadilan negeri, rektor dan sebagainya),

diperkirakan masih berjumlah 3.000 orang, karena yang sampai kini telah mengikuti SESPA Interdepartemental dan SESPA Departemen, baru berjumlah ± 1.400.
Adapun yang telah menyelenggarakan SESPA sampai saat ini:

1. L.A.N.	:	9 angkatan
2. Departemen Rakertranskop	:	7 angkatan
3. Departemen P.U.T.L.	:	6 angkatan
4. Departemen Perhubungan	:	6 angkatan
5. Departemen Perindustrian	:	3 angkatan
6. Departemen Luar Negeri	:	3 angkatan
7. Departemen Kehakiman	:	1 angkatan
8. Departemen Perdagangan	:	1 angkatan
9. Departemen Pertanian	:	1 angkatan dengan 28 peserta. (ditambah hari ini menjadi 2 angkatan).
10. Departemen Penerangan	:	1 angkatan.

Tahun Anggaran 1975/1976, setelah instansi-instansi tersebut diatas akan membuka pula SESPA nya:
1. Departemen Sosial.
2. Departemen Dalam Negeri.
3. Departemen Agama.

****

KRONIK

1. Pada tanggal 13 Nopember 1975 telah ditanda tangani suatu perjanjian hubungan kerjasama antara Lembaga Administrasi Negara dan Departemen Penerangan. Hubungan kerjasama ini adalah meliputi usaha-usaha penelitian dalam bidang sistem informasi yang terpadu. Sasaran utama dari penelitian ini adalah agar dapat diwujudkannya suatu pola mekanisme sistem penerangan yang lebih terkoordinir dan integral, mulai dari proses pengolahan sampai kepada penyampaiannya sehingga dapat diwujudkan kesatuan bahasa, sikap, gerak dan langkah dalam memberikan penerangan kepada masyarakat.

2. Program bersama antara Lembaga Administrasi Negara dengan U. N. Asian Center for Development Administration dan ESCAP dalam bidang pendidikan dan latihan untuk para pimpinan pendidikan dan latihan telah dibuka pada tanggal 5 Nopember 1975 dan berlangsung sampai dengan tanggal 25 Nopember 1975. Adapun yang menjadi tujuan dari pendidikan dan latihan ini adalah untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan para Pimpinan Pendidikan dan Latihan (Directors, Deputy Directors, Director of Studies) dalam perencanaan, pengorganisasian dan pengkoordinasian kebijaksanaan-kebijaksanaan, rencana-rencana serta program pendidikan dan latihan melalui pertukaran pengalaman diantara para peserta mengenai proses pendidikan dan latihan secara keseluruhan dan perhatian khusus diberikan kepada aspek metodologi, teknik dan pola pendidikan dan latihan baru yang mungkin dapat dikembangkan.
   Para peserta berasal dari 9 negara, yaitu: Indonesia, Jepang, Hongkong, Malaysia, Filipina, Singapura, Korea Selatan, Papua New Guinea dan Muang Thai.

TAMBAHAN BAHAN PUSTAKA TENTANG PENDIDIKAN DAN LATIHAN DALAM KOLEKSI PUSAT PERPUSTAKAAN

DAN DOKUMENTASI L. A. N.

Bowen, Constance M.
Developing and training the supervisor. London, Business Book, 1971.

Craig, R.L. & Lester R. Bittel
Training and development handbooks. N. Y., McGraw Hill, 1967.

Davies, Ivor K.
The management of learning. London, McGraw–Hill, 1971.

Davies, Ivor K. & Others
The organization of training. London, McGraw–Hill, 1973.

Dayal, Ishwar
Management training in organizations. New Delhi, Prentice–Hall of India, 1970.

Humble, John
Improving the performance of the experienced manager.
London, McGraw–Hill, 1973.

International Labour Office
Introductory course in teaching and training methods for management development. Geneva, 1974.

Lippit, Gordon L.
Organization renewal; achieving viability in a changing world. N.Y., Appleton–Centry–Crofts, 1969.

Newton, Trevor
Cost Benefit Analysis in Administration. George Allen & Muwin Ltd., 1972.
248 p., index.

Rasenberg, Seyman L.
Self Analysis of your Organization. A Devision of American Management Association, American, 1974.
193 p., index.

Walsh, John E. Jr.
Preparing feasibility studies in Asia. Tokyo, Asian Productivity Organization, 1971.
168 p.

Walton, Thomas F.
Technical manual writing and administration. McGraw Hill, 1968.
383 p., index

McGill, Michael E. & Horton, M.E.
Action research designs for training and development. Washington, D.C., National Training and Development Service Press, 1973.

Mumford, Alan
The manager and training. London. Pitman, 1971.

Odiorne, G.S.
Training by objectives. London, Macmillan, 1970.

Otto & Glaser
The management of training. N.Y., Addison–Wesley, 1970.

Patten, Thomas H.
Manpower planning and the development of human resources. N.Y., Wiley–Interscience, 1971.

Passent, Barry A.
Leadership development for public service. Houston, Gulf Pub. Co., 1971.

Ramsden, Pamela
Top team planning; a study of the power of individual motivation in management. London, Cassell, 1973.

Rose, H. C.
The instructor and his job, 2nd. ed. Chicago, American Technical Society, 1961.

Talbot, J.R. & Ellis, C.D.
Analysis and costing of company training. London, Gower Press, 1969.

Williams, M.R.
Performance appraisal in management. London, Heinemann, 1972.

Inayatullah (ACDA)
Management training for development: the Asian Experience. Kuala Lumpur. ACDA, 1975.

majalah Administrasi Negara

I S I a.l. Tahun ke XV No. 14/76.

E D I T O R I A L

1. LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pedoman Perincian Susunan Organisasi Departemen

2. DR. AWALUDIN
Peranan Administrasi Dalam Pembangunan
Bagian ke II.

3. DRS. SALAMOEN SOEHARJO, MPA.
Studi/Analisa Perbandingan untuk Pemecahan Masalah
Administrasi: Suatu Pengantar

4. DRS. KOESWANDI
Administrasi Materiil Dalam Masa Pembangunan

5. A. MINTOROGO M. Sc.
Lingkup Alat-alat Kantor

K R O N I K

Ralat

Pada halaman pertama terdapat kesalahan cetak yaitu :

Tercetak Drs. Sondang P. Siagian

seharusnya

Dr. Sondang P. Siagian

Ralat

Pada halaman pertama terdapat kesalahan cetak yaitu :

Tercetak : Drs. Sondang P. Siagian

seharusnya

Dr. Sondang P. Siagian

Administrasi Negara

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis—ilmiah—praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

Pebruari 1976
No. 14/76 Tahun ke XV.

Dicetak : *Fa. Indra Bakti.*
Isi di luar tanggung jawab percetakan.

I S I

Hal.

EDITORIAL 2

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pedoman Perincian Susunan Organisasi Departemen 3

DR. AWALUDIN
Peranan Administrasi Dalam Pembangunan Bagian ke II. 18

DRS. SALAMOEN SOEHARJO, MPA.
Studi / Analisa Perbandingan untuk Pemecahan Masalah Administrasi: Suatu Pengantar 23

DRS. KOESWANDI
Administrasi Materiil Dalam Masa Pembangunan 37

A. MINTOROGO M. Sc,
Lingkup Alat-alat Kantor 43

KRONIK 47

Tambahan Bahan-bahan Pustaka Pada Pusat Perpustakaan Dan Dokumentasi L.A.N., Sejak Januari, 1976. 49

No. Izin Terbit : *0535/Per. 2/SK/DIR. PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.*
No. Izin Cetak : *Kep. 026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.*

EDITORIAL

Sengaja dalam nomor ini kami sajikan suatu "Pedoman Perincian Organisasi Departemen" yang semula merupakan bahan bagi penataran pejabat penertiban aparatur negara yang diselenggarakan tahun yang lalu. Mengingat bahan tersebut didistribusikan dalam lingkungan yang sangat terbatas, maka dengan disajikannya bahan itu sekarang maka para pembaca dan para pejabat yang selama ini secara tekun dan cermat mengikuti usaha-usaha perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara dewasa ini akan lebih memahami dan menghayati susunan organisasi Departemen yang telah dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden R.I. No. 44 dan No. 45, tahun 1974.

Sebagaimana kami janjikan dalam nomor penerbitan sebelumnya, maka kelanjutan dan kelengkapan tulisan Dr. Awaludin yang cukup panjang itu dapat kami penuhi seluruhnya. Disamping itu suatu karangan baru dari Sdr. Drs.Salamoen Soeharjo MPA tentang administrasi perbandingan kami perkenalkan pula kepada pembaca. Kita menyadari bahwa usaha-usaha perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara yang dijalankan dewasa ini juga mempunyai landasan-landasan ilmiyah, maka administrasi perbandingan sebagai suatu metode yang disajikan dalam nomor ini akan dapat pula kita pikirkan segi-segi penerapannya.

Dua karangan ringkas dari Sdr. Drs.Koesmandi dan Drs. A.Mintorogo tentang "Material Management" adalah merupakan dua karangan pendahuluan yang bersifat pengenalan, dalam rangka usaha kami menyajikan serangkaian karangan dalam bidang ini. Usaha-usaha perbaikan dan penyempurnaan "material management" Pemerintah sudah pula dimulai dalam beberapa waktu yang lalu. Kami mengharapkan agar para pembaca juga akan mempunyai minat pula terhadap material management yang mempunyai peranan menentukan dalam mencapai sasaran pembangunan yang dijalankan dewasa ini.

PEDOMAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI DEPARTEMEN
OLEH: LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

I. PENDAHULUAN

1. Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1974, tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen dan Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974, tentang Susunan Organisasi Departemen beserta lampirannya, tertanggal 26 Agustus 1974 perlu dilakukan kegiatan tindak lanjut berupa perincian susunan organisasi baik untuk Pusat Departemen, maupun untuk Instansi Vertikal di wilayah.

2. Penetapan "pertama" Keputusan Presiden nomor 45 tahun 1974 tentang susunan organisasi Departemen, telah menetapkan kedudukan, tugas pokok dan susunan organisasi baru bagi Departemen-departemen sebagaimana termuat dalam lampiran-lampiran keputusan tersebut. Dalam penetapan "ketiga" ditentukan, bahwa peralihan dari susunan organisasi lama kedalam susunan organisasi baru harus di selenggarakan dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya dan diselesaikan paling lambat akhir tahun anggaran 1974-1975. Penetapan "keempat" menentukan, bahwa perumusan tugas, fungsi dan susunan organisasi: (a) Biro, (b) Inspektur, (c) Direktorat, (d) Pusat, (e) Sekretariat Inspekturat Jenderal, (f) Sekretariat Direktorat Jenderal, dan (g) Sekretariat Badan, dalam lingkungan Departemen ditetapkan oleh masing-masing Menteri setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung-jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur Negara.

3. Dari penetapan "pertama", "ketiga" dan "keempat" keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974 dapat disimpulkan bahwa:

a. Tidak perlu diadakan perumusan lagi mengenai tugas, fungsi dan susunan organisasi : (a) Sekretariat Jenderal, (b) Inspektorat Jenderal, (c) Direktorat Jenderal, (d) Badan, dan (e) Instansi Vertikal dalam lingkungan Departemen.
b. Yang perlu segera diselenggarakan mengenai : (a) Sekretariat Jendral, (b) Inspektorat Jendral, (c) Direktorat-Jendral, (d) Badan, dan (e) Instansi Vertikal, ialah peralihan dari susunan organisasi lama kedalam susunan organisasi yang baru seperti termuat dalam Lampiran-lampiran Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974 tersebut.

4. Karena dalam lampiran-lampiran termaksud mengenai Sekretariat Jendral, Inspektorat Jendral, Direktorat Jendral dan Badan dalam lingkungan masing-masing Departemen hanya ditetapkan susunan organisasinya dengan berturut-turut menentukan jumlah dan nama :

(a) Biro-biro dalam masing Sekretariat Jendral,
(b) Sekretariat Inspektorat Jenderal dan Inspektur-inspektur dalam masing-masing Inspektorat Jendral,
(c) Sekretariat dan Direktorat-Direktorat dalam masing-masing Direktorat Jendral,
(d) Sekretariat dan Pusat-pusat dalam masing-masing Badan,
(e) Pusat-pusat,

dalam lingkungan Departemen masing-masing, maka perumusan daripada tugas dan fungsi Sekretariat Jendral, Inspektorat Jendral, Direktorat Jendral, Badan dan Instansi Vertikal dalam lingkungan Departemen masing-masing, haruslah diselenggarakan

dalam rangka pelaksanaan penetapan "ketiga" mengenai peralihan susunan organisasi termaksud diatas ini, dengan memperhatikan ketentuan-kententuan dalam Keputusan Nomor 44 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen.

5. Jika dalam Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1974, antara lain telah ditentukan pokok-pokok tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Sekretariat Jendral, Inspektorat Jendral dan Direktorat Jendral, maka tidak demikian halnya mengenai Badan dan Pusat serta Instansi Vertikal. Ketentuan dalam pasal 22 Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1974, menentukan, bahwa Badan dan Pusat dapat dibentuk oleh Presiden dan bahwa kedudukan tugas dan fungsi serta susunan organisasi Badan atau Pusat diatur dalam Keputusan pembentukannya. Dalam pasal pasal 26 dan 27 Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1974 ditetapkan bahwa tugas, susunan organisasi dan tata cara kerja Kantor wilayah Departemen dan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal ditetapkan oleh Menteri yang bersangkutan setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur Negara.

6. Keputusan Presiden no. 45 tahun 1974 adalah Keputusan pembentukan sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden no. 44 tahun 1974 pasal 22, termasuk penyimpangannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat (3).

II. LANDASAN-LANDASAN YANG DIPERGUNAKAN.

1. **Landasan Idiil.**
   Landasan idiil dalam penyempurnaan administrasi negara adalah Panca-Sila.

2. **Landasan Konstitusionil**
   Landasan konstitusionil bagi penyempurnaan administrasi negara pada umumnya dan penyempurnaan susunan organisasi Departemen pada khususnya adalah UUD 1945, antara lain pasal-pasal 4, 17 dan 18

3. **Garis-garis Besar Haluan Negara**
   Dalam bagian tentang penertiban dan penyempurnaan aparatur Pemerintah dalam Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973, dikatakan antara lain bahwa pembinaan aparatur Pemerintah diarahkan agar mampu melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintah ataupun menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan. Untuk itu usaha-usaha penertiban dan penyempurnaan aparatur yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, personalia maupun sarana dan fasilitas kerja perlu dilaksanakan secara terus menerus, sehingga aparatur Pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien dan bersih penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Negara dan Pemerintah serta diisi oleh tenaga-tenaga ahli yang mampu menjalankan tugas masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan negara dan rakyat.

4. **Undang-undang**
   Semua undang-undang yang berlaku sepanjang mengenai administrasi negara.

5. **KEBIJAKSANAAN2 YANG TELAH DIGARISKAN OLEH PRESIDEN.**
   a. **REPELITA II, Bab 30.**

1) Pentingnya peningkatan kapasitas administrasi dari pada seluruh aparatur Pemerintah terlihat pula dalam REPELITA II, Bab 30 yang menggariskan antara lain bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan akan berhasil apabila terdapat suatu sistim administrasi Pemerintah yang efektif dan efisien. Selanjutnya dikatakan pula bahwa penyempurnaan bidang administrasi Pemerintah bersifat menyeluruh namun dilakukan secara bertahap sesuai. dengan prioritas kebutuhannya. Tata penyelenggaraan pemerintahan harus mencerminkan peranan Pemerintah dalam pembangunan.

2) Administrasi Pemerintah ditujukan agar tidak hanya mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan tetapi perlu ditingkatkan sehingga mampu melaksanakan tugas pembangunan, yaitu dalam arti menyusun rencana, program serta pengendalian dari pada pelaksanaan pembangunan itu.

3) Selanjutnya dalam REPELITA II Bab 30 dikatakan bahwa penertiban dan pendayagunaan aparatur meliputi usaha penyempurnaan yang menyeluruh yang mencakup segi-segi kelembagaan (organisasi), kepegawaian dan ketatalaksanaan, serta sarana dan fasilitas kerja, baik yang menyangkut aparatur pemerintahan pusat, aparatur perekonomian Negara dan aparatur pemerintahan daerah.

4) Penyempurnaan kelembagaan diarahkan untuk mendudukkan aparatur sesuai dengan fungsinya agar jelas tugas dan tanggung-jawab masing-masing. Bentuk dan besarnya organisasi disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi serta beban kerja. Organisasi disusun dengan menegaskan organisasi jalur dan staf yang terdiri dari unsur pimpinan, pembantu pimpinan termasuk pengawasan dan unsur pelaksanaan.

5) Khusus mengenai pemerintahan di daerah, dalam REPELITA II Bab 30 dikatakan antara lain bahwa penyempurnaan organisasi aparatur Pemerintah didaerah, ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam pelaksanaan tugasnya baik dalam rangka otonomi, serta-tantra maupun dekonsentrasi. Dalam hubungan ini perlu dihindarkan terjadinya perjumbuhan (overlapping) antara kegiatan Instansi Vertikal dalam rangka dekonsentrasi dengan tugas-tugas aparatur Pemerintah Daerah sendiri. Secara khusus diusahakan peningkatan administrasi pemerintahan desa.

6) Kesemuanya itu akan dilakukan dalam rangka peningkatan koordinasi pelaksanaan pembangunan ditingkat daerah. Petunjuk-petunjuk pelaksanaan dari berbagai Badan/Lembaga Pemerintah pusat terutama yang menyangkut program pelaksanaan kegiatan usaha tertentu di daerah serasi dan jelas bagi unit-unit kegiatan pemerintah di daerah. Hal ini berarti perlu adanya peningkatan konsultasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, penyempurnaan koordinasi komunikasi dari atas kebawah maupun dari bawah keatas dalam rangka pelaksanaan berbagai program pembangunan.

b Keputusan-keputusan Presiden no. 44 dan 45 tahun 1974 dan lain-lain.

III. PRINSIP—PRINSIP UMUM SEBAGAI PEDOMAN DALAM PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI DEPARTEMEN.

A Pendahuluan.

Dari perumusan yang terdapat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara serta pokok-pokok rencana penyempurnaan aparatur Pemerintah yang telah dimuat dalam REPELITA II Bab 30 terlihat bahwa Pemerintah dewasa ini, sebagaimana halnya semenjak lahirnya pemerintahan Orde Baru terus memberikan perhatian yang cukup besar terhadap penyempurnaan aparatur pemerintahan.
Hal ini terbukti dari kenyataan bahwa pada tahun 1966 oleh Pemerintah Orde Baru telah dibentuk Team Pembantu Presiden untuk penyempurnaan aparatur dan administrasi pemerintah dan perekonomian negara yang merupakan langkah pertama dalam rangkaian usaha Pemerintah, untuk membina administrasi Negara yang kompeten, penuh dedikasi dan berwibawa. Tindak lanjut Pemerintah dalam bidang ini ialah dengan mencantumkan Bab V Repelita I dan Krida ke V yaitu penyempurnaan dan pembersihan aparatur Negara dalam Panca Krida Kabinet Pembangunan.
Menyadari sepenuhnya bahwa usaha pembinaan dan penyempurnaan adminstrasi Negara memerlukan waktu yang lama, maka dalam Sapta Krida Kabinet Pembangunan II pun dicantumkan pula penyempurnaan dan penertiban aparatur Negara sebagai Krida yang ke VI dari Sapta Krida sebagai realisasi dari Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973.

B PRINSIP—PRINSIP.

Oleh karena penyempurnaan aparatur Negara didasarkan kepada prinsip-prinsip ilmiah yang disesuaikan dengan tuntutan pembangunan maka beberapa prinsip pokok yang dapat dijadikan pedoman untuk menyempurnakan dan membina aparatur pemerintah yang berwibawa, penuh dedikasi dan bersih adalah:

a. **Prinsip Pembagian Habis Tugas.**
Prinsip ini dimaksudkan agar supaya tugas pokok dan fungsi Pemerintah terbagi habis dalam Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen sehingga bagaimanapun cara yang dipergunakan untuk mengorganisasi aparatur Pemerintah tidak akan terjadi perjumbuhan (overlapping) dan tidak ada fungsi yang tidak tertampung dalam tugas sesuatu instansi.
Prinsip ini berlaku pula bagi suatu Departemen maupun unit-unit organisasi Pemerintah lainnya.

b **Prinsip Perumusan Tugas Pokok dan Fungsi Yang Jelas.**
Usaha yang sungguh-sungguh harus dilaksanakan untuk menjamin bahwa tugas pokok dan fungsi sesuatu instansi adalah sedemikian jelasnya sehingga kemungkinan terjadinya duplikasi, doublures dan overlapping dapat ditiadakan atau paling sedikit dikurangi.

c. **Prinsip "accordion".** Walaupun tugas dan fungsi harus dibagi habis dalam tugas2 Departemen dan Lembaga Non Departemen, tidak berarti bahwa besar unitnya selalu sama. Tentang besar kecilnya suatu unit tergantung kepada prioritas dan beban kerja.

d. **Prinsip Fungsionalisasi.** Fungsionalisasi berarti bahwa dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah ada organisasi yang secara fungsionil ber-

tanggung jawab atas sebagian tugas pokok dan fungsi Pemerintah. Prinsip fungsionalisasi tersebut memungkinkan tercapainya 4 (empat) sasaran lanjutan:

1) Kejelasan tentang wewenang dan tanggung jawab fungsionil.
2) Memungkinkan kerjasama fungsionil yang menentukan siapa yang memprakarsai kerjasama tersebut, dengan siapa dan bagaimana.
3) Untuk peningkatan mutu, pengetahuan dan kemampuan tehnis fungsionil (lihat Inpres No. 15/1974)
4) Mengarah kepada kelembagaan.

e. Prinsip Koordinasi, Integrasi dan Sinkronisasi.

Departemen-departemen, bahkan semua unit organisasi Pemerintah pada pokoknya merupakan bagian dari keseluruhan.
Dan dalam pembangunan dimana setiap proyek memerlukan pendekatan multi fungsionil, maka mutlak diperlukan koordinasi.
Koordinasi dengan pendekatan multi fungsionil ini tidak hanya penting dalam pelaksanaan tugas2 umum pemerintahan dan pembangunan, tetapi juga dalam perumusan kebijaksanaan, sehingga seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik yang berbentuk UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri ataupun petunjuk2 tehnis Direktorat Jendral, benar2 serasi satu sama lain (mutually consistent policies).

f. Prinsip Kontinutias.

Seperti halnya tahap2 pembangunan yang harus bersambung dan secara terus menerus, demikian pula halnya dengan pembangunan aparatur pemerintah yang harus diarahkan kepada pelembagaan, sehingga penggantian pejabat2 tidak mengganggu keberlangsungan (kontinuitas) pelaksanaan tugas pemerintah.

g. Prinsip Jalur dan Staf.

Meskipun diketahui adanya bentuk-bentuk organisasi yang lain dari pada bentuk jalur dan staf, pengalaman kita menunjukan bahwa bentuk jalur dan staf pada organisasi pemerintah cukup baik untuk dipergunakan di Indonesia. Dalam prinsip jalur dan staf terdapat kejelasan antara unsur Pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelaksana dan unsur pengawasan.

Dalam organisasi yang besar seperti Departemen, unsur2 tersebut tercermin dalam unit2 organisasi seperti: Menteri, Sekretariat Jendral, Direktorat Jendral dan Inspektorat Jendral. Dalam unit organisasi yang lebih kecil, mengingat beban kerja dan kesederhanaan, unsur2 tersebut tetap ada tetapi tidak selalu berarti memerlukan unit organisasi tersendiri.
Prinsip ini menegaskan perbedaan antara tugas dan fungsi unit organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan tugas pokok dan unit organisasi yang melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat penunjang.

h. Prinsip Kesederhanaan.

Organisasi yang efektif adalah organisasi yang bentuknya sederhana dalam arti bahwa bentuknya disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi yang menimbulkan beban dan sifat kerja. Dalam kaitannya dengan struktur ditegaskan bahwa timbulnya badan-badan yang bersifat extra-strukturil seperti Team, Panitia, Panitia Ad Hoc dan sebagainya perlu dicegah. Hanya tugas2 yang bersifat kontinyu dan permanen serta memerlukan pelaksanan secara "full time" oleh dua orang atau lebih, yang perlu dilembagakan.

i. **Prinsip Fleksibilitas.**

Meskipun dimuka telah dikatakan bahwa salah satu prinsip yang dipergunakan dalam penyempurnaan dan pembersihan aparatur Pemerintah adalah prinsip kontinuitas, perlu disadari bahwa aparatur Pemerintah tidak seharus dibuat sedemikian rupa sehingga mengurangi kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan perobahan yang dituntut oleh meningkatnya kegiatan-kegiatan pembangunan. Sebaliknya fleksibilitas tidak perlu sedemikian longgarnya sehingga prinsip kontinuitas dikorbankan.

j. **Prinsip Pendelegasian Wewenang Yang Jelas.**

Kegiatan pemerintahan akan berjalan dengan lebih lancar apabila ada pendelegasian wewenang pada pejabat bawahan yang memungkinkannya bertindak secara efektif tanpa setiap kali minta petunjuk dari atasan.

k. **Prinsip Pengelompokan secara homogeen.**

Apabila tugas-tugas dan fungsi perlu dibagi atau dikelompokkan kedalam unit-unit organisasi maka hal itu perlu memperhatikan beban kerja ruang lingkup dan jenisnya. Pada pokoknya tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang sejenis harus dikelompokkan dalam satu unit organisasi.
Karena beban kerjanya, pengelompokkan tugas-tugas dan fungsi-rungsi yang tidak sejenis, harus dikelompokkan sedemikian rupa sehingga terdapat keserasian.

l. **Prinsip Tersedianya Pegawai.**

Secara ideal bila telah terdapat kejelasan mengenai tugas, fungsi, beban kerja serta susunan orgisasi, maka organisasi tersebut harus diisi dengan kepegawaian yang harus tepat baik secara kwalitatif maupun secara kwantitatif. Akan tetapi dalam kenyataan, pegawai-pegawai telah ada, oleh karena itu penyusunan struktur organisasi harus memperhitungkan tersedianya pegawai dan kemungkinan pengisiannya.
Dengan demikian dapat dihindarkan adnaya unit organisasi yang tidak ada orangnya.

m. **Prinsip Tersedianya Anggaran dan Fasilitas Kerja.**

Seperti halnya dengan prinsip tersedianya pegawai, maka tersediânya anggaran dan fasilitas kerjapun perlu diperhitungkan karena mempengaruhi beban kerja dan fasilitas kerja.

n. **Prinsip Rentang Pengendalian [Span of Control].**

Mengingat bahwa rentang pengendalian (span of control) setiap pejabat pimpinan terbatas, maka faktor ini perlu diperhitungkan dalam menentukan jumlah unit yang dibawahi oleh seorang pejabat.

IV. PERUMUSAN TUGAS DAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI SEKRETARIAT JENDRAL

1. Sekretariat Jendral terdiri dari Biro; Biro dibagi atas Bagian dan Bagian atas Sub Bagian.

2. Sekretaris Jendral terhadap Menteri adalah pejabat Staf, akan tetapi terhadap bawahannya adalah Kepala.

3. Meskipun fungsi Sekretariat Jendral lebih dari tujuh-macam, fungsi-fungsi tersebut dikelompokkan hanya kedalam maksimal 7 Biro.

4. Tugas pokok Biro dirumuskan berdasarkan prinsip pembagian habis fungsi Sekretariat Jendral yang termuat dalam pasal 9 Keppres No. 44 tahun 1974 sehingga seluruh fungsi Sekretariat Jendral itu tertampung dalam Biro-Biro yang baik namanya maupun jumlahnya telah ditetapkan dalam lampiran Keppres No. 45 tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen.

5. Semua Biro, Bagian dan Sub Bagian melaksanakan seluruh fungsi Sekretariat Jendral sebagai satu kesatuan yang bulat.

6. Tugas pokok Biro dirumuskan dengan jalan mengelompokkan lagi fungsi-fungsi Sekretariat Jendral tersebut menurut kebutuhan Departemen masing-masing sesuai dengan jumlah Biro-Biro yang telah ditetapkan.

7. Fungsi Sekretariat Jendral mengenai bidang Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Latihan tidak perlu turut dikelompokkan dalam tugas pokok Biro apabila fungsi-fungsi itu dilaksanakan oleh unit lain diluar Sekretariat Jendral, yaitu oleh Badan atau Pusat.

8. Perumusan fungsi-fungsi Biro dilakukan sedemikian rupa sehingga menjadi tugas pokok Bagian-Bagian dalam lingkungan Biro yang bersangkutan.

9. Fungsi-fungsi Biro dikelompokkan menjadi tugas pokok Bagian yang berjumlah paling banyak 5 (lima) Bagian. Perumusan fungsi-fungsi Bagian dilakukan dengan memerinci tugas pokok Bagian kedalam kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokoknya.
   Seluruh kegiatan ini dapat dikelompokkan dengan berbagai cara menjadi fungsi-fungsi Bagian misalnya atas dasar proses pelaksanaan, bidang kegiatan, wilayah kerja dan sebagainya.

10. Fungsi-fungsi Bagian dikelompokkan menjadi tugas pokok Sub Bagian yang berjumlah paling banyak 4 (empat) Sub Bagian.
    Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok Sub Bagian dikelompokkan dalam fungsi-fungsi yang masing-masing menjadi tugas dari petugas-petugas dalam Sub Bagian tersebut. Dengan demikian Sub Bagian merupakan unit yang terkecil dilingkungan Sekretariat Jendral.

11. Pada pokoknya setiap Biro, Bagian atau Sub Bagian dalam lingkungan Sekretariat Jendral mempunyai induk fungsionil, yaitu suatu Instansi yang secara fungsionil bertanggung-jawab dalam sesuatu fungsi dari unsur Pembantu Pimpinan, misalnya : Perencanaan dengan Bappenas, Kepegawaian dengan BAKN, Hukum dan Perundang-Undangan dengan Departemen Kehakiman, Humas dengan Departemen Penerangan, O & M dengan L.A.N. dan sebagainya.

V. PERUMUSAN TUGAS DAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI INSPEKTORAT JENDRAL

1. Inspektur Jendral, yang memimpin Inspektorat Jendral, terhadap Menteri adalah pejabat staf, akan tetapi terhadap bawahannya adalah Kepala.

2. Inspektorat Jendral tidak dibagi dalam Inspektorat. Para Inspektur tidak dimaksudkan sebagai kepala unit organisasi, tetapi sebagai pelaksana sendiri kegiatan-kegiatan pengawasan.

3. Karena pentingnya "recording & reporting system" dalam pengawasan, maka tugas-tugas kesekretariatan Inspektorat Jendral dipusatkan pada Sekretariat Inspektorat Jendral.

4. Sesuai dengan fungsi Inspektorat Jendral yang telah ditetapkan dalam Keppres No. 44 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen, semua Inspektur dalam Inspektorat Jendral mempunyai tugas pemeriksaan, pengujian dan penilaian serta pengusutan menurut bidang atau wilayah atau unit organisasi pelaksana yang melaksanakan sendiri sebagian tugas pokok Departemen seperti telah ditetapkan dalam masing-masing lampiran Keppres No. 45 tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen.

5. Sesuai dengan beban kerja, dalam melaksanakan tugasnya, seorang Inspektur dapat dibantu oleh paling banyak 5 (lima) orang Inspektur Pembantu menurut cara pelaksanaan tugas yang paling tepat untuk pengawasan.

6. Untuk melaksanakan pemeriksaan sebagai bagian daripada pelaksanaan pengawasan dalam melaksanakan tugasnya Inspektur Pembantu dapat dibantu oleh beberapa Pemeriksa yang jumlahnya ditentukan sesuai dengan kebutuhan.

7. Sekretariat Inspektorat Jendral mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan tehnis dan administratif kepada semua unsur-unsur Inspektur Jendral.

8. Perumusan fungsi-fungsi Sekretariat Inspektorat Jendral dilakukan dengan memerinci tugas pokoknya sedemikian rupa sehingga kegiatan-kegiatan seperti tata-informasi, tata usaha, rumah tangga, kepegawaian keuangan, perlengkapan dan perencanaan tercakup.

9. Fungsi-fungsi Sekretariat Inspektorat Jendral dikelompokkan menjadi tugas pokok Bagian yang berjumlah paling banyak 4 (empat) Bagian. Perumusan fungsi-fungsi Bagian dilakukan dengan memerinci tugas pokok Bagian kedalam kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokoknya.

10. Fungsi-fungsi Bagian dikelompokkan menjadi tugas pokok Sub Bagian yang berjumlah paling banyak 4 (empat) Sub Bagian.
    Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok Sub Bagian dikelompokkan dalam fungsi-fungsi yang masing-masing menjadi tugas dari petugas-petugas dalam Sub Bagian tersebut, dan tidak dilembagakan lagi dalam unit organisasi yang lebih kecil dari Sub Bagian.

11. Pada pokoknya kegiatan-kegiatan pengawasan harus terkoordinasikan, misalnya: pengawasan keuangan dikoordinasikan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Hubungan kerja yang lebih terperinci antara Inspektorat Jenderal Departemen, Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara, Keempat Inspektur Jenderal Pembangunan, Badan Pemeriksa Keuangan dan Wakil Presiden masih akan dirumuskan kemudian.

VI. PERUMUSAN TUGAS DAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI DIREKTORAT JENDRAL

1. Tugas pokok Direktorat Jendral adalah melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen dibidangnya masing-masing menurut ketetapan tentang susunan Direktorat Jendral yang telah ditetapkan dalam masing-masing Lampiran Keputusan Presiden No. 45 tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen.

2. Tugas pokok Direktorat Jendral dibagi habis kedalam fungsi-fungsi pengaturan, pelaksanaan dan/atau pengamanan tehnis seperti ditentukan dalam Keppres No. 44 tahun 1974 tentang Pokok-pokok organisasi Departemen.

3. Perumusan fungsi-fungsi Direktorat Jendral dilakukan dengan memerinci tugas pokok Direktorat Jendral kedalam kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokoknya. Seluruh kegiatan ini dapat dikelompokkan dengan berbagai cara menjadi fungsi-fungsi Direktorat Jendral seperti atas dasar proses pelaksanaan, bidang kegiatan, wilayah kerja dan sebagainya.

4. Fungsi-fungsi Direktorat Jendral dikelompokkan menjadi tugas pokok Direktorat yang berjumlah paling banyak 5 (lima) Direktorat. Perumusan fungsi-fungsi Direktorat dilakukan dengan memerinci tugas pokok Direktorat kedalam kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokoknya. Seluruh kegiatan ini dapat dikelompokkan dengan berbagai cara seperti atas dasar proses pelaksanaan, bidang kegiatan, wilayah kerja dan sebagainya.

5. Fungsi-fungsi Direktorat dikelompokkan menjadi tugas pokok Sub Direktorat yang berjumlah paling banyak 5 (lima) Sub Direktorat.
   Perumusan fungsi-fungsi Sub Direktorat dilakukan dengan memerinci tugas pokok Sub Direktorat kedalam kegiatan untuk melaksanakan tugas pokoknya. Seluruh kegiatan ini dapat dikelompokkan lagi dengan berbagai cara seperti atas dasar proses pelaksanaan, bidang kegiatan, wilayah kerja dan sebagainya.

6. Fungsi-fungsi Sub Direktorat dikelompokkan menjadi tugas Seksi yang berjumlah paling banyak 4 (empat) Seksi. Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok Seksi dikelompokkan lagi menjadi tugas dari petugas-petugas Seksi tersebut. Seksi merupakan unit terkecil dilingkungan Direktorat Jenderal.

7. Sekretariat Direktorat Jenderal mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan tehnis dan administratif kepada semua unsur dalam lingkungan Direktorat Jenderal.

8. Perumusan fungsi-fungsi Sekretariat Direktorat Jendral dilakukan dengan memerinci tugas pokoknya sedemikian rupa sehingga kegiatan-kegiatan seperti tata informasi, tata usaha, rumah tangga, kepegawaian, keuangan dan peralatan, perencanaan dan penilaian tercakup.

9. Fungsi-fungsi Sekretariat Direktorat Jendral dikelompokkan menjadi tugas pokok Bagian yang berjumlah paling banyak 5 (lima) Bagian. Perumasan fungsi-fungsi Bagian dilakukan dengan memerinci tugas pokok Bagian kedalam kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokoknya.

10. Fungsi-fungsi Bagian dikelompokkan menjadi tugas pokok Sub Bagian yang berjumlah paling banyak 3 (tiga) Sub Bagian. Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pokok Sub Bagian dikelompokkan kedalam fungsi-fungsi yang menjadi tugas dari Petugas-petugas dalam Sub Bagian tersebut. Sub Bagian merupakan unit terkecil dilingkungan Sekretariat Direktorat Jendral.

VII. RUMUSAN TUGAS DAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI BADAN DAN PUSAT

A. KEDUDUKAN, TUGAS DAN FUNGSI BADAN

1. Tugas dan fungsi Badan-badan yang telah dibentuk dengan penentuan susunan organisasinya dalam pelbagai lampiran Keputusan Presiden Nomer. 45 tahun 1974, harus dirumuskan oleh masing-masing Menteri berdasarkan penetapan "ketiga" Keputusan Presiden tersebut yaitu :

   (a) mengalihkan tugas-tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup baik oleh unsur Pembantu Pimpinan, Unsur Pelaksana maupun unsur Pengawasan dalam susunan organisasi lama kedalam Badan-badan yang terdapat dalam susunan organisasi baru;

   (b) memerinci tugas-tugas termaksud huruf (a) diatas kedalam fungsi-fungsi Badan.

2. Mengenai kedudukan Badan tidak terdapat ketentuan baik dalam Keputusan Presiden nomor 44 tahun 1974 maupun dalam Keputusan Presiden Nomor 45 tahun 1974. Kedudukan Badan adalah sebagai suatu unsur yang berada langsung dibawah Menteri. Hal ini tidaklah perlu dengan sendirinya berarti bahwa semua Badan-badan dalam lingkungan Departemen adalah setingkat dengan Sekretariat Jendral/Direktorat Jendral/Inspektorat Jendral, karena terdapat pula Pusat-pusat yang berdiri sendiri dalam lingkungan Departemen yang sewajarnya juga ditentukan sebagai unsur yang berada langsung dibawah Menteri.

B. TUGAS FUNGSI DAN SUSUNAN ORGANISASI PUSAT—PUSAT DILINGKUNGAN BADAN.

1. Perumusan tugas suatu Pusat yang termasuk dalam lingkungan suatu Badan, dilakukan dengan jalan memerinci tugas Badan yang telah dirumuskan menurut cara termuat dalam kalimat 1 (a) dan (b) diatas kedalam kegiatan-kegiatan pelaksanaan itu secara homogeen dan habis dalam Pusat-pusat yang telah ditentukan itu dapat diketahui ruang lingkup tugasnya.
   Tugas-tugas pokok Pusat yang telah dirumuskan, kemudian diperinci menjadi fungsi-fungsi Pusat yang bersangkutan, yang kemudian dapat dibagi-bagi lagi menjadi tugas-tugas unit organisasi bawahan dari Pusat atau dibagi-bagi menjadi tugas pokok petugas-petugas dalam Pusat.

2. Dengan demikian maka pembagian tugas sesuatu Pusat dapat diselenggarakan :
   a. secara strukturil kepada unit-unit organsiasi bawahannya, atau
   b. secara non-strukturil dengan memberikan penugasan kepada petugas petugas dalam Pusat tersebut.

Pembagian secara non-strukturil dilakukan apabila pengelompokan fungsi-fungsi suatu Pusat secara homogeen dan habis, menghasilkan kelompok-kelompok kegiatan yang masing-masing merupakan "ful-time work-load" bagi seorang petugas yang tersedia dalam Pusat itu.
Pembagian secara strukturil dilakukan apabila fungsi-fungsi suatu Pusat yang dikelompokkan secara homogeen dan habis menghasilkan kelompok-kelompok kegiatan yang masing-masing secara "full-time" terlampau banyak/besar bagi seorang petugas. Dengan demikian memerlukan penyelenggaraan oleh lebih dari seorang petugas dan karenanya harus dihimpun dalam suatu unit organisasi bawahan dilingkungan Pusat.

3. Adalah wajar untuk membentuk unit-unit organisasi bawahan dalam suatu Pusat dalam hal kelompok-kelompok kegiatan masing-masing memerlukan pelaksanaan secara full-time oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang petugas, yaitu :
   1 orang pemimpin pelaksana,
   2 orang pelaksana,
   1 orang pembantu tata — usaha.

   Unit-unit organisasi bawahan dalam Pusat tersebut disarankan dinamakan "Bidang". Apabila pelaksanaan tugas suatu Bidang secara efektif dan efisien memerlukannya, maka beban-kerja suatu Bidang dapat dibagi diantara dua Sub Bidang atau lebih dengan memperhitungkan jumlah personalia, besarnya anggaran dan fasilitas serta sarana keria yang tersedia.

C. KEDUDUKAN, TUGAS DAN FUNGSI PUSAT DALAM LINGKUNGAN DEPARTEMEN YANG TIDAK BERNAUNG DIBAWAH BADAN.

1. Kedudukan Pusat dalam lingkungan Departemen yang tidak bernaung dibawah Badan adalah sebagai suatu unsur yang berada langsung di bawah Menteri. Hal ini tidak perlu berarti bahwa semua Pusat-pusat yang ada dalam lingkungan suatu Departemen setingkat dengan Sekretariat Jendral/Direktorat Jendral/Inspektorat Jendral.

2. Tugas dan fungsi Pusat-pusat yang telah dibentuk dalam pelbagai lampiran Keputusan Presiden No. 45 tahun 1974, harus dirumuskan oleh masing-masing Menteri berdasarkan penetapan "ketiga" Keputusan Presiden tersebut, yaitu dengan mengalihkan tugas-tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup baik dalam unsur Pembantu Pimpinan, Unsur Pelaksana, maupun Unsur Pengawasan dari susunan organisasi lama kedalam Pusat-Pusat yang terdapat dalam organisasi baru menurut ruang lingkup tugas masing-masing yang dapat diketahui dari nama Pusat-pusat.

3. Pembagian Pusat-pusat dalam lingkungan Departemen yang tidak bernaung dibawah Badan secara non-strukturil atau secara strukturil kedalam Bidang dan Sub Bidang dapat dilakukan sebagaimana halnya mengenai pembagian Pusat yang berada dalam lingkungan Badan.

D. JUMLAH BIDANG DAN SUB BIDANG DALAM SUATU PUSAT DAN SEKRETARIAT BADAN

1. Suatu Pusat yang tugasnya bersifat tugas bantuan (staf) terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bidang dan setiap Bidang terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Sub Bidang.

2. Suatu Pusat yang tugasnya bersifat tugas pelaksanaan terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bidang dan setiap Bidang terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Sub Bidang.

3. Sekretariat Badan terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bagian dan setiap Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Sub Bagian.

E. PERUMUSAN TUGAS DAN FUNGSI SEKRETARIAT BADAN

Tugas dan fungsi Sekretariat Badan dapat dirumuskan sejalan dengan perumusan tugas dan fungsi Sekretariat Direktorat Jendral atau Sekretariat Inspektorat Jendral.

F. LAIN — LAIN

1. Sejalan dengan ketentuan dalam pasal 9 huruf e dan f Keputusan Presiden Nomer 45 tahun 1974, maka :

   a. Badan atau Pusat Penelitian dan Pengembangan mempunyai tugas membina unit Penelitian dan Pengembangan.

   b. Badan atau Pusat Pendidikan dan Latihan mempunyai tugas membina unit Pendidikan dan Latihan.

   Yang dimaksud dengan unit penelitian dan pengembangan atau unit pendidikan dan latihan ialah perangkat (instalasi) yang melaksanakan kegiatan meneliti atau mendidik dan melatih.

2. a. Pembinaan pendidikan dan latihan mencakup perencanaan, pengaturan, pengendalian dan penilaian kegiatan yang berhubungan dengan pendidikan dan latihan.

   b. Pembinaan penelitian dan pengembangan mencakup perencanaan, pengaturan, pengendalian dan penilaian kegiatan yang berhubungan dengan penelitian dan pengembangan.

3. a. Pada pokoknya setiap Badan atau Pusat Pendidikan dan Latihan mempunyai induk fungsionil, yaitu Lembaga Administrasi Negara sebagai Instansi yang secara fungsionil bertanggung-jawab dalam pendidikan dan latihan pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Keppres No. 34 tahun 1972 dan Inpres No. 15 tahun 1974.

   b. Pada pokoknya setiap Badan dan Pusat Penelitian dan Pengembangan mempunyai induk fungsionil, yaitu Lembaga ilmu Pengetahuan Indonesia yang secara fungsionil bertanggung-jawab dalam penelitian dan pengembangan, sebagaimana diatur dalam Keppres No. 128 tahun 1968.

4. Adapun perumusan tugas suatu Badan atau Pusat yang bersifat pelaksanaan dapat dilakukan sejalan dengan ketentuan dalam pasal 14, huruf a, b dan/atau c Keputusan Presiden No. 44 tahun 1974 tentang fungsi Direktorat Jendral.

VIII RUMUSAN TUGAS DAN PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI INSTANSI VERTIKAL

A. PERMASALAHAN

1. Sebagaimana diketahui Departemen-departemen dalam Pemerintah Republik Indonesia digolongkan kepada dua golongan, yaitu :

   a. Departemen yang Direktorat-direktorat Jendralnya secara keseluruhan melakukan tugas dan fungsi dengan ruang lingkup yang sejenis. Departemen yang tergolong kepada katagori ini adalah : (1) Departemen Dalam Negeri, (2) Departemen Luar Negeri, (3) Departemen Penerangan, (4) Departemen Perdagangan, (5) Departemen Pertanian, (6) Departemen Perindustrian, (7) Departemen Pertambangan, (8) Departemen P & K, (9) Departemen Kesehatan, (10) Departemen Agama, dan (11) Departemen Sosial.
   Departemen yang demikian biasa dikenal dengan sebutan "Integrated departements".

   b. Departemen yang Direktorat Jendralnya masing-masing melakukan tugas dan fungsi yang ber-beda-beda satu sama lain. Departemen yang tergolong kepada kategori ini adalah : (1) Departemen Kehakiman, (2) Departemen Keuangan, (3) Departemen Perhubungan, (4) Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi.
   Departemen yang demikian biasa dikenal dengan sebutan "holding company type departements".

   Catatan :
   Ditinjau dari tugas pokok dan fungsinya, Departemen PUTL dapat digolongkan kepada "holding Company type departements", akan tetapi Departemen tersebut tidak mempunyai Instansi Vertikal karena tugas pokok dan fungsinya diwilayah diintegrasikan kedalam Dinas P.U. Propinsi.

2. Sebagai akibat dari kedua jenis Departemen tersebut diatas, terdapat beberapa masalah yang perlu dipecahkan dalam hubungannya dengan Instansi Vertikal di wilayah seperti :

   a. Sampai saat ini terdapat keaneka-ragaman Instansi Vertikal di wilayah baik ditinjau dari segi penyusunan organisasi, nomenklatur maupun dari segi titulatur yang dipergunakan. Misalnya Instansi Vertikal Departemen Tenaga kerja di Propinsi disebut Kantor Daerah yang dikepalai oleh Kepala Kantor Daerah dan Kantor Resort untuk tingkat Kabupaten, yang dikepalai oleh Kepala Kantor Resort. Departemen Penerangan menyebut Instansi Vertikalnya Jawatan Penerangan Propinsi dan Jawatan Penerangan kabupaten, yang masing2 dikepalai oleh Kepala Kantor Penerangan. Demikian pula Instansi Vertikal dari Departemen Keuangan disebut Inspeksi Kantor Daerah, Kantor Cabang dan Kantor Dinas Luar.

   b. Masalah Instansi Vertikal lebih ruwet lagi antara lain oleh karena adanya tugas yang sebagian diserahkan kepada daerah dalam rangka otonomi, sedangkan sebagian lagi merupakan tanggung-jawab pemerintah pusat. Misalnya Dinas PU Propinsi disamping bertanggung jawab atas pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan Propinsi, juga dititipkan tugas mengurus jalan-jalan Negara di Propinsi yang bersangkutan. Hal yang serupa terdapat dalam bidang kesehatan.

c. Disamping itu belum terdapat keseragaman kebijaksanaan tentang sampai tingkat mana sesuatu Departemen mempunyai Instansi Vertikal di wilayah. Misalnya Direktorat IPEDA dari Direktorat Jendral Moneter mempunyai Kantor Daerah Inspeksi di Propinsi. Inspeksi Perbendaharaan Negara dari Direktorat Perbendaharaan Negara dan Tata Laksana Anggaran, Direktorat Jendral Anggaran, mempunyai Kantor Pembantu Bendahara Negara di Kabupaten, Kantor Penerangan Agama terdapat pada tingkat Kecamatan dan lain sebagainya.

d. Komunikasi antar Instansi Vertikal dari suatu Departemen kurang efektif.

e. Komunikasi antara Instansi Vertikal suatu Departemen dengan Instansi Vertikal Departemen lain sering kurang lancar.

f. Komunikasi antara Instansi Vertikal diwilayah dengan unit-unit organisasi Pemerintah Daerah yang kurang efektif.

g. Pembagian wilayah kerja Instansi Vertikal tidak selalu sesuai dengan pembagian wilayah administrasi pemerintahan sipil.

B. POLA PERINCIAN SUSUNAN ORGANISASI INSTANSI VERTIKAL

Penyusunan perincian susunan organisasi instansi Vertikal di wilayah didasarkan kepada pedoman-pedoman sebagai berikut :

1. Titulatur Kedudukan dan Perincian Organisasi

Untuk Wilayah tingkat I :

1) Kepala Kantor Wilayah tingkat I bagi Departemen yang integrated adalah pejabat yang bertanggung-jawab langsung kepada dan berada dibawah Menteri.

2) Kepala Kantor Wilayah tingkat I Direktorat Jendral dari Departemen yang "holding company type" adalah pejabat yang bertanggung jawab langsung kepada dan berada dibawah Direktur Jendral.

3) Kepala Perwakilan bagi Departemen yang "holding company type" ditunjuk dari antara Kepala2 Wilayah Direktorat Jendral yang ada diwilayah, dan kedudukannya selama menjadi Kepala Perwakilan dalam hubungannya dengan Kepala Wilayah Direktorat Jendral lainnya didasarkan pada prinsip "primus inter-pares".

4) Unsur Pembantu Pimpinan Kantor Wilayah Departemen adalah Bagian Tata Usaha yang dipimpin oleh seorang Kepala.

5) Bagian Tata Usaha dibagi menjadi Sub Bagian yang terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Sub Bagian yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala.

6) Unsur Pelaksana terdiri dari Bidang dan terdiri dari sebanyak-banyaknya 5 (lima) Bidang, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala.

7) Setiap Bidang dibagi menjadi Seksi yang terdiri dari sebanyak-banyaknya 5 (lima) Seksi, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala.

8) Hal ini berarti bahwa unit organisasi terkecil dalam Instansi Vertikal tingkat Propinsi adalah Seksi bagi unsur pelaksana dan Sub Bagian bagi unsur bantuan.

Untuk Wilayah tingkat II

1) Kantor Wilayah tingkat II disebut Resort
2) Kepala Resort adalah pejabat yang bertanggung jawab langsung kepada dan berada dibawah Kepala Wilayah tingkat I.
3) Unsur Pembantu Pimpinan Resort adalah Sub Bagian Tata Usaha, yang dipimpin oleh seorang Kepala.
4) Sub Bagian Tata Usaha dibagi menjadi Urusan dan terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Urusan, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala.
5) Unsur Pelaksana terdiri dari Seksi dan terdiri dari sebanyak banyaknya 3 (tiga) Seksi, masing2 dipimpin oleh seorang Kepala.
6) Seksi terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Sub Seksi, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala.
7) Dengan demikian unit organisasi terkecil dalam Instansi Vertikal tingkat II adalah Sub Seksi bagi unsur pelaksana dan Urusan bagi unsur bantuan.

2. Bagi Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama, yang mempunyai unit organisasi pada tingkat Kecamatan, nama unitnya disebut "Sub Resort", yang tidak perlu diperinci lagi menjadi unit kerja yang lebih kecil. Kepala Sub Resort hanya dibantu oleh beberapa pegawai menurut kebutuhan.
3. Bagaimana susunan organisasi dibuat, kegiatan2 Instansi Vertikal di wilayah tingkat I dan II harus merupakan gambaran dari fungsi Departemen, meskipun pengelompokkannya dalam unit organisasi disesuaikan dengan volume dan beban kerja, tersedianya pegawai serta tersedianya anggaran dan fasilitas kerja.
4. Dengan demikian, meskipun tugas2 unsur bantuan dan unsur pelaksana, baik diwilayah tingkat I maupun ditingkat II sama penting, pelembagaannya kedalam unit-unit organisasi dapat berbeda dari satu wilayah ke wilayah yang lain.
5. Unsur pengawasan hanya terdapat ditingkat Pusat, meskipun perlu disadari bahwa fungsi pengawasan melekat pada diri setiap pejabat pimpinan dan tidak dilembagakan.

C. LAIN-LAIN :

Yang dimaksud dengan wewenang koordinasi bagi Kepala Perwakilan Departemen di wilayah adalah :

1. usaha untuk menjamin agar supaya seluruh kegiatan Instansi Vertikal Direktorat-direktorat Jendral dari Departemen yang bersangkutan di wilayah benar-benar diarahkan demi terlaksananya tugas pokok dan fungsi Departemen diwilayah.
2. usaha untuk menjamin bahwa Menteri yang bersangkutan selalu "informed" tentang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Departemennnya diwilayah. Informasi ini diperolehnya dari Kepala Perwakilan yang bertanggung jawab langsung kepadanya.
3. usaha memperlancar hubungan yang serasi antara semua unsur Departemen di wilayah tertentu dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

PERANAN ADMINISTRASI DALAM PEMBANGUNAN
[BAGIAN II, HABIS]
OLEH : DR. AWALUDIN

BAB IV

PENYEMPURNAAN ADMINISTRASI DALAM PEMBANGUNAN INDONESIA

Apabila kita berbicara tentang penyempurnaan administrasi dalam pembangunan Indonesia, pada hakekatnya kita berbicara mengenai penyempurnaan administrasi yang telah dilakukan semenjak lahirnya Orde Baru pada tahun 1966. Hal ini adalah merupakan kenyataan sejarah. Sesungguhnya pada Zaman Belanda bangsa Indonesia tidak diberi kesempatan untuk mendapat pengalaman dalam bidang administrasi, baik pemerintahan ataupun perusahaan swasta besar. Karena administrasi kolonial pada waktu itu berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas rutin saja. Apabila kita mengadakan periodisasi daripada zaman Indonesia Merdeka ditinjau dari segi penyempurnaan administrasi, maka dapat diadakan periodisasi sebagai berikut :

1. Periode antara 1945 — 1950

Dalam periode ini dapat dikatakan tidak ada kegiatan-kegiatan penyempurnaan administrasi yang dilakukan karena dalam tahun-tahun tersebut seluruh kemampuan dan seluruh perhatian bangsa dan pemerintah Indonesia ditujukan pada memenangkan kemerdekaan yang berakhir dengan diakuinya kedaulatan Republik Indonesia bukan saja oleh negeri Belanda, tetapi juga oleh dunia internasional.

2. Periode antara 1950 — 1959

Sesungguhnya secara teoritis dalam periode ini Pemerintah harus dapat memulai kegiatan-kegiatan usaha penyempurnaan administrasi di Indonesia. Akan tetapi oleh karena berbagai faktor dan cara pendekatan yang dipergunakan pada waktu itu, maka tidak banyak usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam penyempurnaan dan pendayagunaan administrasi negara di Indonesia. Telah dimaklumi bahwa pada waktu itu sistim politik yang kita anut adalah Sistim Parlementer yang liberal, yang menimbulkan ekses negatif seperti "spoil-system" dibidang kepegawaian dan sebagainya.

3. Periode antara 1959 — 1966

Dengan Dekrit Presiden kembali ke U.U.D. 1945, sesunguhnya dalam periode ini penyempurnaan administrasi sudah harus dapat dimulai.

Akan tetapi dengan semboyan "politik adalah panglima" yang dianut oleh Pemerintah Orde Lama, maka dalam periode inipun tidak ada kegiatan-kegiatan penyempurnaan aparatur yang dilaksanakan oleh pemerintah, bahkan sebaliknya penyelewengan-penyelewengan yang sering terjadi baik yang bersifat penyelewengan ideologis maupun penyelewengan yang bersifat konstitusionil. Dibidang administrasi terdapat kekacauan total yang kiranya tidak perlu lagi diuraikan disini, seperti adanya 100 Menteri, termasuk pimpinan-pimpinan Lembaga Negara, seperti MPRS, DPR-GR, BPK, Mahkamah Agung. Hal inilah yang kemudian diwariskan oleh Orde Lama kepada Orde Baru.

4. Periode antara 1966 sampai sekarang.

Suatu hal yang perlu ditekankan disini ialah bahwa semenjak lahirnya Orde Baru, Pemerintah telah secara sungguh-sungguh menaruh perhatian terhadap pentingnya penyempurnaan dan pendayagunaan administrasi. Mungkin banyak orang yang tidak menyadari, atau barangkali telah lupa, bahwa 3 tahun sebelum kita memulai pembangunan berencana dengan Repelita I Pemerintah Orde Baru telah mengambil langkah-langkah penyempurnaan dan pendayagunaan administrasi yang banyak sedikitnya telah memungkinkan pelaksanaan Repelita I secara berhasil. Hal ini terlihat dengan terbentuknya pada tahun 1966 suatu Team yang pada waktu itu dikenal dengan nama Team Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Administrasi, Aparatur

Pemerintahan dan Perekonomian Negara disingkat PAAP, dalam Kabinet Ampera yang tanggung jawab pelaksanaannya dibebankan kepada Menteri Tenaga Kerja waktu itu yang sekaligus atas nama Presiden, mengkoordinir LAN, KUP, BPS.

Semenjak tahun 1966, landasan penyempurnaan: Pancasila dan UUD 1945, dan penyempurnaan dilakukan berdasarkan penelitian untuk melakukan diagnose yang tepat dan therapie yang tepat pula. Kegiatan-kegiatan penyempurnaan aparatur pemerintahan dan perekonomian negara yang hasilnya antara lain adalah :

a. keluarnya Keputusan Presidium Kabinet No. 15 dan 75 tahun 1966 yang mengatur untuk pertama kalinya perumusan tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Departemen-departemen dalam pemerintahan Indonesia,
b. Penyempurnaan dan penyederhanaan dari Badan-badan Usaha Negara yang antara lain melahirkan bentuk-bentuk Perjan, Perum, dan Persero, serta pembubaran BPU,
c. PGPS 1968, yang menekankan Career service dan merit system, serta prinsip gaji berdasarkan prestasi kerja,
d. Mengembalikan kedudukan Gubernur/Kepala Daerah dengan antara lain penghapusan Panca Tunggal.

Dalam Repelita I, rencana penyempurnaan adminsitrasi dirumuskan dalam Bab V, dan dalam Repelita II Bab XXX. Juga, seorang Menteri Negara ditugaskan untuk mengkordinasikan kegiatan-kegiatan penyempurnaan dan penertiban aparatur negara semenjak tahun 1968.

Pada tahun 1971 untuk menjamin kelanjutan dan melembagakan institusi yang secara fungsionil bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan penyempurnaan dan pendayagunaan Aparatur Pemerintah dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 5 yang mengatur kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan Lembaga Administrasi Negara.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang terkenal dengan Ketetapan MPR No. IV/1973 dinyatakan bahwa penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintahan dimaksudkan agar supaya aparatur Pemerintah merupakan aparatur yang berdaya guna, berhasil guna, berwibawa, bersih baik ditingkat Pusat maupun di Daerah dan diisi oleh tenaga-tenaga yang ahli dan mengabdikan diri hanya kepada kepentingan Pemerintah dan Bangsa Indonesia.

Sesuai dengan pokok-pokok pemikiran yang telah digariskan dalam GBHN tersebut maka dalam Bab 30 Repelita II telah dikatakan bahwa ruang lingkup dari pada penyempurnaan aparatur pemerintahan meliputi bidang-bidang, antara lain :

a. Bidang kelembagaan,
b. Bidang ketatalaksanaan,
c. Kepegawaian,
d. Fasilitas kerja lainnya.

Yang dimaksud dengan bidang kelembagaan pada dasarnya mencukupi perumusan tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Departemen-departemen, Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen termasuk Sekretariat Lembaga-lembaga Tinggi/Tertinggi Negara, Pemerintah Daerah, Perusahaan-perusahaan Negara dan Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Yang telah dapat dianggap selesai sekarang ini adalah perumusan tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Departemen-departemen dengan telah keluarnya Keppres Nomor 44 dan 45 tahun 1974 yang telah ditanda tangani oleh Bapak Presiden pada tanggal 26 Agustus 1974, serta Keputusan-keputusan Menteri sebagai perinciannya.

Dibidang ketatalaksanaan, penelitian tentang hubungan kerja fungsionil, baik didalam maupun antar instansi telah dimulai. Demikian pula tentang tata kerja.

Penerapan hubungan kerja yang serasi sangat penting karena seperti diketahui masalah-masalah pembangunan hanya dapat dipecahkan dengan baik melalui pendekatan yang multi-fungsionil.

Dibidang administrasi kepegawaian, usaha konkrit yang telah dicapai oleh Orde Baru adalah dengan telah keluarnya Undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian untuk menggantikan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya.

Dibidang administrasi keuangan hasil konkrit yang telah dicapai oleh pemerintah Orde Baru adalah :

1. Bahwa semenjak tahun pertama dari Repelita I Pemerintah telah selalu pada waktunya menyampaikan kepada DPR, RAPBN untuk disyahkan menjadi Undang-undang. Ini adalah suatu hasil yang sangat membesarkan hati oleh karena hal yang demikian ini tidak pernah dicapai sebelumnya.
2. Diundangkannya Undang-undang No. 5 tahun 1973 yaitu Undang-undang tentang BPK yang mengatur pokok-pokok pengawasan keuangan negara. Sebagaimana diketahui Undang-undang BPK yang lama mencerminkan NASAKOM yang tidak sesuai lagi dengan Orde Baru sekarang ini.
   Disamping itu untuk meningkatkan penggunaan anggaran yang semakin besar jumlahnya itu, pengawasan perlu ditingkatkan.

Dibidang administrasi materiil seperti telah dikatakan pada Bab III memang sampai saat ini belum banyak yang dihasilkan dan usaha-usaha penelitian dibidang ini perlu ditingkatkan terus menerus dan lebih sistimatis dimasa-masa yang akan datang. Meskipun hasil konkrit dibidang ini belum banyak namun semenjak tahun 1971 Keputusan Presiden tentang pelaksanaan anggaran mengatur fungsionalisasi dibidang standardisasi misalnya bahwa untuk perumahan pegawai dan kantor Pemerintah secara fungsionil Departemen PUTL bertanggung jawab; untuk melaksanakan pengaturan standardisasi dibidang kendaraan bermotor dan kapal, Departemen Perhubungan dan Departemen Perindustrian bertanggung jawab, dan Lembaga Administrasi Negara bertanggung jawab untuk mengatur standardisasi dari semua alat-alat kantor dan barang cetak pemerintah.

Apabila ketentuan-ketentuan tersebut dipelajari secara mendalam terlihat bahwa arah yang pasti terhadap pengelolaan materiil dari berbagai jenis barang yang dipergunakan oleh Pemerintah dan yang pembiayaannya dikeluarkan dari APBN sudah lebih jelas.

Meskipun demikian perlu disadari bahwa fungsionalisasi dibidang materiil management belum mencakup semua jenis barang yang dimiliki oleh Pemerintah. Oleh karena itu diperlukan penelitian yang mendalam.

Pendidikan dan Latihan PEGAWAI NEGERI

Sebagaimana diuraikan diatas, peranan pemerintah dalam negara yang sedang melaksanakan pembangunan berencana, seperti Indonesia adalah sangat penting, bahkan menentukan. Oleh karena itu penyempurnaan aparatur pemerintah perlu dilakukan secara tepat dan terus menerus. Tidak pula dapat disangkal, bahwa disamping unsur-unsur keuangan dan materiil, unsur kepegawaianlah yang paling utama, karenanya penyempurnaan administrasi kepegawaian dilaksanakan sejalan dengan penyempurnaan bidang-bidang administrasi lainnya.

Dikeluarkannya Undang-undang No. 8/1974 tentang Pokok-pokok kepegawaian adalah langkah yang penting dalam penyempurnaan administrasi kepegawaian negeri kita.

Bila pegawai negeri merupakan unsur utama aparatur pemerintah, maka tentunya mutu pegawai negeri dewasa ini dan dimasa yang akan datang, baik pengetahuan,

ketrampilan ataupun sikap mentalnya harus sesuai dengan jabatannya dalam pemerintah yang sedang membangun. Disinilah letak pentingnya penyempurnaan pendidikan dan latihan pegawai, agar dapat diselenggarakan secara sistematis dan terkoordinasi.

Dengan dikeluarkannya keputusan Presiden No. 34/1972, dan kemudian Instruksi Presiden No. 15/74, pertanggungan jawab fungsionil pendidikan dan latihan pegawai negeri diserahkan kepada Ketua Lembaga Administrasi Negara.

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang secara fungsionil bertanggung jawab atas seluruh pendidikan di negara kita ini, diberi tanggung jawab khusus dibidang pendidikan umum dan kejuruan, sedangkan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kooperasi bertanggung jawab dalam latihan keahlian dan kejuruan

Walaupun aparatur pemerintahan yang besar dan komplex ini juga memerlukan tenaga-tenaga yang berpendidikan umum dan kejuruan dan yang mendapatkan latihan keahlian dan kejuruan, pendidikan dan latihan yang khusus diselenggarakan bagi pegawai negeri dibagi dalam bidang-bidang :

a. teknis-fungsionil, yaitu yang menyangkut bidang teknis sesuai dengan tugas pokok instansi yang bersangkutan.
b. bidang administrasi, yaitu yang menyangkut :
   — administrasi umum
   — teknik pengelolaan (management)
   — administrasi bidang pembangunan.

Administrasi umum, mencakupi administrasi umum tingkat atas (top management), administrasi umum tingkat menengah (middle-management) dan administrasi umum tingkat rendah (supervision management).

Teknik management, mencakupi teknik-teknik management kepegawaian, keuangan, materiil, teknik perencanaan, pengawasan, sampai pada O & M, operation research, PPBS. dan sebagainya.

Administrasi bidang pembangunan, adalah administrasi sesuatu sektor pembangunan, seperti administrasi kesehatan, administrasi pertanian, administrasi perhubungan, dsb. Dalam kelompok administrasi bidang pembangunan, dimasukkan pula administrasi bidang pembangunan dalam arti sempit seperti administrasi sekolah, administrasi universitas, administrasi rumah sakit, dan sebagainya.

Dalam teknik management, dicakupi pula pendidikan dan latihan dalam kesekretariatan, kearsipan, bahkan pengetikan dan sebagainya. Sesuai dengan Repelita I Bab X, maka semenjak tahun 70 — 71, dimulailah pendidikan bagi pejabat teras golongan IV dalam Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA), SESPA ini diberikan prioritas karena pesertanya merupakan tenaga strategis, bukan hanya karena jabatan kunci (eselon 2) yang mereka duduki, tapi juga karena peranannya terhadap pegawai bawahan yang mereka pimpin.

Seperti diuraikan terdahulu pendidikan dan latihan pegawai negeri, diarahkan pada pelaksanaan tugas, oleh karenanya pengetahuan dan penguasaan tentang kebijaksanaan pemerintah serta keadaan yang sebenarnya, merupakan bahan pelajaran yang mutlak.

Salah satu masalah dengan fakultas atau sekolah-sekolah tinggi administrasi kita, adalah kurang diketahui dan di pahaminya kebijaksanaan pokok administrasi yang telah dianut dan dilaksanakan pemerintah dan terlalu banyak masih mengutip theori-theori dan pengalaman negara, dimana si dosen belajar sebelumnya.

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara, diarahkan pada pengetahuan dan kemampuan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, baik tugas-tugas umum maupun tugas-tugas pembangunan

BAB V
PENUTUP DAN KESIMPULAN

Dari uraian singkat diatas, kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa Ilmu Administrasi telah berkembang dari scientific management yang kaku kemudian berhadapan dengan pendekatan yang hanya menitik beratkan pada manusia dan tingkah laku manusia kemudian berkembang menjadi satu bidang ilmu yang bersifat multi disciplinanry atau inter disciplinary.
2. Bahwa dalam pembangunan Indonesia, kemampuan administrasi diperlukan disemua bidang dan tingkatan, baik dibidang pemerintah maupun swasta. Kemampuan yang dimaksud adalah kemampuan organisasi maupun kemampuan pejabat-pejabat pimpinan.
3. Penyempurnaan administrasi di Indonesia haruslah berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
4. Prinsip-prinsip yang dilakukan oleh Ilmu Administrasi digunakan sebagai pedoman dengan memperhatikan situasi dan kondisi yang konkrit di Indonesia.
5. Bahwa dalam Pembangunan Indonesia peranan pemerintah sangat menentukan, karena itu penyempurnaan aparatur pemerintah harus dilakukan secara terus menerus.
6. Penyempurnaan aparatur pemerintah tersebut harus mencakup seluruh lembaga pemerintahan dari pusat sampai ke daerah
7. Penyempurnaan aparatur tersebut diatas bagi masing-masing lembaga ataupun organisasi harus pula dilihat sebagai keseluruhan yang mencakup:
   — perumusan tugas pokok dan fungsi-fungsi,
   — penyusunan organisasi,
   — administrasi kepegawaian,
   — administrasi materiil
   — serta hubungan dan tata kerja.
8. Unsur utama dari aparatur pemerintahan adalah pegawai negeri. Oleh karena itu penyempurnaan administrasi kepegawaian harus pula mendapat perhatian sepenuhnya. Dalam hubungan ini usaha peningkatan mutu pegawai negeri melalui pendidikan dan latihan secara sistimatis dan terkoordinir adalah satu hal yang mutlak. Peningkatan mutu pegawai negeri tersebut harus meliputi peningkatan pengetahuan, ketrampilan serta sikap mental sesuai dengan tuntutan tugas masing-masing.
   Karenanya jumlah pegawai negeri demikian besarnya maka prioritas peningkatan mutu diberikan pada pejabat-pejabat teras atau pimpinan hingga dengan demikian diharapkan adanya pengaruh berganda (multiplying effect).
9. Seluruh penyempurnaan yang diutarakan diatas memerlukan penelitian dan pengembangan yang pada pokoknya dapat dikelompokkan sebagai berikut :
   a) Penelitian yang diarahkan pada perumusan kebijaksanaan pemerintah,
   b) Penelitian yang bersifat konsultasi dalam meningkatkan effisiensi sesuatu organisasi tertentu,
   c) Penelitian yang tergolong lebih teknis dalam administrasi (O & M type research) seperti lay out, prosedur kantor, surat menyurat dan sebagainya.

STUDI/ANALISA PERBANDINGAN
Untuk
PEMECAHAN MASALAH ADMINISTRASI :
SUATU PENGANTAR

Oleh : DRS. SALAMOEN SOEHARJO, M.P.A.

PENDAHULUAN : MEMBANDING DAN MENIRU.

Perbandingan dengan maksud untuk menemukan suatu hakekat, telah merupakan praktek yang biasa dilakukan dalam kehidupan manusia. Perbandingan juga biasa dilakukan untuk menemukan hakekat, apa yang baik atau apa yang lebih baik bagi seseorang. Sering sekali hasil perbandingan dalam mencari perbaikan itu berupa suatu peniruan. Meskipun demikian tidak jarang orang enggan untuk mengakui peniruan yang dilakukan. Meniru dipandang merendahkan diri. Sering kali terjadi juga, bahwa karena **sentimen**, orang apriori menolak peniruan dari pihak lain.

Penggunaan studi atau analisa perbandingan dalam mencari perbaikan, memecahkan masalah administrasi dan management mungkin sekali juga akan menghasilkan peniruan. Kalau toh demikian sebenarnya tidak perlu merasa rendah diri. Beberapa alasan dapat dikemukakan.

1. "Meniru", sebenarnya telah merupakan **salah satu hasrat alamiah manusia sebagai makhluk sosial**. Salah satu motif hasrat meniru sebenarnya adalah **efisiensi**, yaitu penghematan tenaga dan pikiran.
   "Sebagai pengganti pertimbangan yang teliti, dapat diadakan, peniruan untuk memudahkan hidup. Jika masing-masing tindakan kita harus memakai pandangan kita sendiri-sendiri, maka ini akan terlalu banyak meminta dari akal kita " 1).

Effisiensi merupakan prinsip administrasi dan management, yang harus selalu diperhatikan.

2. "Belajar dari pengalaman adalah cara yang terbaik" adalah pelajaran yang telah umum dikenal dan **terbukti kebenarannya.**

3. Perbandingan tersebut pasti merupakan usaha yang dilakukan dengan **kesadaran**. Kalau toh hasilnya akan berupa peniruan, tentunya telah disadari pula, bahwa apa yang ditiru itu adalah **yang baik dan menguntungkan baginya.**

4. Pada dasarnya tidak ada dua hal yang sama didunia ini. Dengan demikian peniruan yang dilakukan dengan sadar itu pasti tidak akan bersifat mutlak, tetapi dengan modifikasi seperlunya; tidak hanya dengan adopsi atau menjiplak mentah-mentah, tetapi **adaptasi** yang berarti dengan **penyesuaian.**

   Woodrow Wilson, 1887, mengemukakan urgensi pengembangan studi dan praktek administrasi negara di Amerika. Dia menekankan pentingnya studi perbandingan untuk itu, yang bila perlu, mencontoh apa yang telah dilakukan orang Eropa dengan disesuaikan pada keadaan Amerika Sendiri. Woodrow Wilson, dalam bukunya "The Study of Administration", edisi **Political Science Quarterly**, II, 2 (juni 1887), berjudul **The Bob-Merill Reprint Series in the Social Selences**, PS. 299, hal. 502 — 503, menulis sbb :

---

1). Prof.P.J.Bouman, **Ilmu Masyarakat Umum, Pengajaran Pengantar Sosiologi**, terjemahan, Sujono: **Algemen Maatschappijleer, Een Eerste inleding tot Sosiologie**, Jakarta: Yayasan Pembangunan, MCMLI, hal. 20-22.

"Orang yang mencela usaha mengambil-alih dari luarnegeri dinegara ini adalah keliru. Memang hal itu tidak mungkin : tidak akan hidup disini. Akan tetapi, mengapa tidak akan menggunakan bagian-bagian penemuan luar negeri sesuai yang kita inginkan, kalau memang bermanfaat ; Menggunakanannya dalam suatu cara luar negeri tidak berbahaya. Kita makan juga nasi, tetapi tidak mensantapnya dengan cupit. Kita ambil keseluruhan bahasa politik Inggris, tetapi kita tinggalkan kata-kata "raja" dan "lord" 2).

Lenin-pun mengajarkan prinsip yang sama, dalam menghadapi masalah yang mendesak, yaitu bagaimana mengatur Rusia, ia tegaskan perlunya mengambil cara kerja kapitalis Amerika yang disesuaikan dengan tatanan Soviet.

"Republik Soviet harus meniru kemajuan tehnis yang berharga dan ilmiah dalam lapangan ini. Kemungkinan sosialisme akan ditentukan oleh sukses kita mengkombinasikan tatanan Soviet dan organisasi dari management Soviet dengan langkah-langkah progresif kapitalisme yang mutakhir. Kita harus memperkenalkan studi dan pengajaran sistim Taylor yang baru serta percobaan adaptasinya yang sistimatis di Rusia" 3).

Ajaran Lenin ini ditegaskan kembali oleh Stalin, bahwa kombinasi antara kegairahan revolusioner yang berpedoman pada spirit Rusia dengan praktek berniaga (businesslike practicality) yang berpedoman pada semangatwaTERIKA* MERUPAKAN "GAYA" DALAM AKTIVITAS Soviet. 4).

Berdasarkan pertimbangan dan contoh-contoh diatas studi perbandingan dalam mencari perbaikan dan pemecahan masalah administrasi dan management perlu dikembangkan.

PENGERTIAN DAN TUJUAN, SERTA ASAS—ASAS.

PENGERTIAN DAN TUJUAN.

Studi perbandingan merupakan kegiatan penelitian untuk menemukan atau memperoleh kesimpulan, hakekat, kejelasan atau jawaban atas sesuatu masaslah, dengan cara membandingkan dua atau beberapa phenomena, fakta atau data. Perbandingan adalah cara penganalisaan sesuatu masalah berdasarkan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya terjadi yang bersangkutan dengan masalah tersebut.

Untuk lebih menjelaskan, dibawah ini dikemukakan pendapat beberapa penulis.

1. Edwards Shils, menjelaskan tentang analisa perbandingan sebagai berikut :
   — Suatu penelitian dapat dipandang bersifat perbandingan apabila dilaksanakan dengan suatu pola langkah-langkah analisa yang memungkinkan perbandingan

2). Woodrow Wilson, dalam bukunya "The Study of Administration" edisi Political Science Quarterly, II, 2 (Juni 1887), berjudul The Bob-Merill Repcint Series in the Social Selences, PS. 299, hal. 502-503.

3). Nikolai Lenin, "The Urgent Problems of the Soviet Rule", Prayda, 28 April 1918, terjemahan Inggris, Bulletin of the Taylor Society, Juni 191, no.4, dalam Albert Lepawsku, Administration, The Art And Science of Organization and Management, NY: Alfred A.Knoff, 1960, hal 170-171.

4). Yoseph Stalin, "Fóndation of Leninisme", pidato di Sverdloff University, April 1924, terjemahan Inggris, Eden dan Paul, "Leninisme", dalam Lepawsku, Ibid, hal. 171-172.

secara sistematis antara masyarakat yang berbeda-beda, sehingga dengan satu rangkaian kategori, indentitas dan kekhususannya dapat ditemukan serta dijelaskan.

— Analisa bersifat perbandingan, bila uraiannya menggabungkan variable-variable dan nilai-nilai variable yang dapat diterapkan guna mengadakan diskripsi dan analisa tentang masyarakat yang jauh berbeda dari masyarakat yang langsung sedang menjadi perhatian, baik dalam waktu maupun tempat.

— Penelitian dalam suatu masyarakat tertentu akan merupakan perbandingan, bila diskripsi dan penjelasannya memperkuat mempengaruhi dan memungkinkan penjajaran masyarakat tersebut ataupun bagian-bagiannya dengan masyarakat lain ataupun bagian-bagiannya yang semacam secara sistimatis 5).

2. Prof. Nasroen, yang menulis ilmu Perbandingan Pemerintahan, menegaskan :

— "Kesimpulannya ialah, bahwa menurut pendapat saya, maka Ilmu Perbandingan Pemerintahan itu, selain harus menggambarkan dan harus memberi keterangan, diapun juga harus memberi nilai 6).

3. Hitchner - Levine, menjelaskan Pemerintahan dan Politik Perbandingan :

"Lapangan Pemerintahan dan Politik perbandingan ...... mempelajari kejadian politik, lembaga-lembaga, tingkah laku dan proses-proses sistim pemerintahan modern yang penting. Tujuannya ialah untuk meneliti persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan, untuk menentukan phenomena yang berubah-ubah dan yang konstan, dan membedakan yang khusus dari yang umum. Melalui penelitian, perbandingan menekankan ciri-ciri pemreintahan yang bersifat universil dan berusaha mengintegrasikan penemuan-penemuan yang bersifat umum dalam ilmu politik" 7).

4. Conrado Santos menjelaskan bahwa :

"Metode Perbandingan tidak hanya berusaha mengadakan identifikasi persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan antara phenomena beserta keadaan-keadaan yang berkaitan, tetapi juga untuk menemukan dan menerangkan korelasi atau tata-hubungannya" 8).

5. Riggs, sarjana terkenal dalam Ilmu Administrasi Perbandingan menyatakan:

"Untuk memformulasikan generalisasi ktia perlu menggunakan metode perbandingan yang menggabungkan lebih dari satu persoalan dari sejenis

---

5). Edwards Shils, On Comparative Study of New State", dalam Clifford Geerts, ed., **Old Societies and New States,** dikutip Nimrod Raphaeli, ed., **Readings in Comparative Public Administration,** Boston: Allyn and Bacon, Inc, 1967, hal 4-5.

6). Prof.Mr.M.Nasroen, **Ilmu Perbandingan Pemerintahan,** Jakarta: Beringin, 1957, hal. 12.

7). Dell Gillette Hitchner dan Carol Levine, **Comparative Government and Politics,** New York-Toronto: Dodd, Mead & Company Inc. 1969, hal. 1-2.

8). Conrado R.Santos, "The use of Analytical Models in the Comparative Study of Bureaucracy", **Philippine Journal of Public Administration,** Juli, 1965, IX, No. 5, hal 196.

phenomena dan kemudian mencoba menemukan keseragaman-keseragaman atau persamaan-persamaan tingkah laku serta menjelaskan perbedaan yang nampak." 9)

6. Secara lebih terperinci Raphaeli menjelaskan bahwa studi perbandingan dalam administrasi diadakan dengan maksud:

   a. mempelajari ciri-ciri yang menonjol dari suatu sistem administrasi tertentu atau sekelompok sistem-sistem;
   b. mengetahui sebab-sebab mengapa suatu sistem tertentu berhasil baik pada suatu negara atau zaman, sedangkan pada negara atau zaman lain gagal;
   c. mengadakan identifikasi faktor-faktor kulturil, politik dan sosial yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan;
   d. menjelaskan perbedaan-perbedaan sikap dan tingkah laku para birokrat dan birokrasi dinegeri atau kebudayaan yang berlainan;
   e. meneliti dan memastikan perobahan-perobahan apa kalau ada yang harus diintrodusir dan bagaimana hal tersebut dapat diintrodusir untuk memperbaiki hasil atau cara kerja suatu birokrasi;
   f. diatas semuanya, untuk mencapai suatu pengetahuan yang konsepsionil, bukan pengetahuan tentang hal-hal yang detail 10).

Dari penddapat-pendapat diatas kiranya jelas bahwa dalam rangka mencari pemecahan masalah atau perbaikan sistim, studi atau analisa perbandingan dimaksudkan untuk dan akan dapat:

1. menjelaskan phenomena yang saling diperbandingkan dan mengadakan identifisir yang menonjol dari masing-masing phenomena;
2. menemukan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan;
3. mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan tersebut, serta bagaimana hubungan satu sama lain;
4. menemukan hakekat atau inti permasalahn;
5. menemukan cara terbaik untuk memecahkan masalah atau mengadakan perbaikan;
6. menemukan cara bagaimana mengemukakan pendapat tentang para pemecahan masalah dan perbaikan tersebut.

AZAS—AZAS STUDY PERBANDINGAN.

1. DISKRIPTIF DAN ANALITIS.

Perbandingan; dengan tujuannya sebagaimana diuraikan dimuka, memerlukan kegiatan menganalisa. Membuat diskripsi saja memang sama sekali bukanlah menganalisa, jadi bukanlah pula perbandingan. Walaupun demikian dalam perbandingan mutlak diperlukan adanya uraian yang bersifat diskriptif. Hal ini didasarkan atas "alasan yang sederhana saja, bahwa karakteristik phenomena sulit diperbandingkan satu sama lain tanpa membuat diskripsinya" 11).

---

9). Fres W.Riggs, "Agraria and Industria, Toward a Typology of Comparative Administration" dalam William J.Siffin, ed. Toward the Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1959, hal 23.
10). Nimrod Raphaeli, ed. op. cit, hal. 4
11). Conrado Santos, Loc. cit.

2. **KWALITATIF DAN KWANTITATIF.**

Perbandingan akan lebih banyak nampak sebagai analisa kwalitatif. Akan tetapi sebagaimana telah diuraikan pada tujuan studi perbandingan, sekaligus segenap faktor yang mempengaruhi phenomena yang diperbandingkan juga di identifisir dan diterangkan, yang dengan demikian termasuk faktor yang berbentuk angka-angka. Oleh karena itu, maka guna memperoleh hasil yang benar-benar baik data angka seeprti jumlah personil, jumlah biaya, waktu dan sebagainya itu harus pula diperhitungkan. Lebih dari itu hasil penelitian dapat ditabulasikan, nilai-nilai angka dapat digunakan untuk tingkat-tingkat keadaan phenomena yang diperbandingkan. Dengan demikian, maka perbandingan bukan hanya merupakan analisa kwalitatif, tetapi juga kwantitatif.

3. **OBYEKTIF DAN SUBYEKTIF.**

Perbandingan menganalisa berbagai fakta dan data, kenyataan seperti apa adanya. Dengan demikian analisa perbandingan bersifat obyektif. Akan tetapi, bila tujuan perbandingan ialah untuk mengadakan perbaikan atau untuk memecahkan masalah praktis yang kita hadapi, dengan sendirinya segala sesuatunya perlu didasarkan kepada kepentingan-kepentingan, keinginan-keinginan atau situasi dan kondisi kita sendiri. Dalam arti inilah, maka analisa perbandingan jug aharus bersfiat subyektif. Untuk ini kiranya baik dikemukakan peringatan Robert Dahl, bahwa tidak ada alasan untuk beranggapan, bahwa suatu prinsip administrasi negara mempunyai validitas yang sama disetiap negara, atau suatu praktek administrasi negara yang berhasil baik disuatu negara harus terbukti berhasil baik pula dalam suatu lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang berlainan 12).

RUANG LINGKUP PERBANDINGAN.

RUANG LINGKUP PERMASALAHAN.

1. **Aspek tertentu [institution by institution, topic by topic atau item by item Comparison].**

Perbandingan diadakan hanya mengenai satu aspek tertentu saja dari administrasi atau management. Misalnya tentang kepegawaian, keuangan, organisasi dll. Atau lebih sempit, dalam kepegawaian misalnya, tentang rekruitmen, pendidikan dan latihan-latihan dan lain-lain. Dengan ruang lingkup yang terbatas seperti ini akan dapat diperoleh gambaran dan hakekat pemecahan masalah secara detil dan konkrit. Akan tetapi, kita dapat kehilangan pandangan tentang kaitan permasalahannya secara menyeluruh.

2. **Menyeluruh [overall Comparison].**

Memperbandingkan administrasi atau management secara menyeluruh. Secara menyeluruh dalam garis-garis besar atau pokok-pokok akan diperoleh gambaran dan pemecahan masalahnya. Akan tetapi untuk masing-masing aspek didalamnya tak mungkin diperoleh uraian atau pemecahan masalah secara konkrit dan detil.

Dalam pembangunan administrasi atau juga dilain-lain bidang telah terdapat suatu issue tentang strateginya apakah menyeluruh (overall, comprehensive)

---

12). Robert E.Dahl. "The Science of Public Administration: Three Problems", **Public Administration Review**, vol. 7. no.1. 1947, dikutip dalam Siffin, ed., op. cit, hal. 3.

ataukan bagian perbagian (step by step, piece meal, incremental approach) 13). atau olie vlek approach 14). sudah dengan sendirinya yang diinginkan adalah keseluruhan. Namun, mengingat luas dan kompleksnya permasalahan, serta keterbatasan sumber-sumber kedua approach perlu dikombinasikan, dalam arti lembaga per-lembaga dalam rangka pembangunan yang menyeluruh.

Dalam hal studi perbandingan, berarti perbandingan lembaga per-lembaga yang dikaitkan dengan perbandingan yang menyeluruh pula. Berdasrakan iskands atau olie vlek approach diatas, maka perlu dicari aspek yang strategis. Dalam perbandingan sistim administrasi yang menyeluruh secara internasional misalnya, sementara ini terdapat kesepakatan bahwa lembaga birokrasi merupakan fokus perbandingannya dan fokusnya lebih dipersempit lagi pada birokrasi tingkat atas (the higher atau the elite public servant), karena dengan mengambil birokrasi tingkat atas sebagai fokusnya, maka gambaran umum tentang birokrasi dan administrais yang bersangkutan secara keseluruhannya dapat diperoleh.

RUANG LINGKUP DAERAH.

1. **Nasional.**

Perbandingan dilakukan dalam batas-batas negara sendiri. Secara bertingkat dapat dibedakan antara perbandingan :

a. **Intra-Lembaga [intra departemen].**
Yaitu memperbandingkan fakta-fakta tentang sesuatu masalah yang sama diantara berbagai komponen dalam suatu lembaga.

b. **Antar Lembaga [inter Departemental].**
Perbandingan diadakan diantara berbagai lembaga.
Dalam keniagaan disebut tehnik "interfirm comparison" yaitu perbandingan antara ratio yang digunakan dalam perusahaan-perusahaan yang sejenis, misalnya ratio antara persediaan dan penjualan, lembur per-pegawai dll. 15).

c. **Antar Daerah.**
Perbandingan diadakan antara berbagai daerah. Perbandingan antar daerah sangat penting, karena antara daerah-daerah itu mungkin terdapat perbedaan-perbedaan ekologi yang menonjol.

2. **International [Cross - national dan cross - cultural].**

Perbandingan diadakan dengan melampaui batas-batas negara.

a. **Dalam satu kebudayaan yang sama [International-intracultural].**
Perbandingan dilakukan diantara berbagai negara yang masih di dalam lingkungan satu kebudayaan yang sama. Misalnya : antara negara-negara Asean, Eropa Barat, Arab, dsb.

---

13). Dr.S.P.Siagian, Administrasi **Pembangunan**, Jakarta Gunung Agung, 1972 hal. 133-140; "Aplikasi Management Dalam Pembaharuan Administrasi". Prasaran, **Laporan Seminar Nasional Tentang Peranan Administrasi Dalam Akselarasi Pembangunan Nasional di Cipayung tgl. 8 s/d 14 Desember 1971**, Jakarta Lembaga Administrasi Negara, 1971, hal. 183-189.

14). Prof.Drs.Soepono Djojowardono "Pembahasan terhadap Prasaran Dr.S.P.Siagian dalam Seminar tersebut, bagian yang tidak tertulis.

15). John Argenti dan Cruspin Repe, **A New Gloseary of Management Technique**, London: Management Publication, Ltd, 1971, hal. 1.

b. **Antara kebudayaan yang berbeda [International-interculture atau cross-national - cross-cultural]**
Perbandingan daidakan diantara berbagai negara yang berbeda pula kebudayaannya, seperti antara Indonesia dengan Cuba, Mesir, Amerika dsb. Dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan, perbandingan ini perlu sekali.

RUANG LINGKUP WAKTU.

1. **Waktu yang sama.**
memperbandingkan kejadian-kejadian atau fakta yang terjadi pada waktu yang kurang lebih bersamaan. Misalnya memperbandingkan struktur organisasi yang berlaku pada suatu waktu.
2. **Waktu yang berbeda:**
Yaitu memperbandingkan antara berbagai kejadian dalam masaslah yang sama, yang terjadi pada waktu-waktu yang berbeda (empiris), Analisa perbandingan seperti ini perlu, untuk mencegah terulangnya kegagalan-kegagalahn.

PENDEKATAN, METODE DAN TAHAPAN.

PENDEKATAN.

Memperhatikan tujuan atau hal-hal yang perlu diketahui serta asas-asasnya, maka pendekatan ekologis dan pendekatan sistemik perlu diterapkan dalam studi atau analisai perbandingan.

1. **PENDEKATAN EKOLOGIS [ECOLOGICAL APPROACH].**
Pendekatan ekologis memperhatikan interelasi antara administrasi dengan faktor-faktor ekologi atau lingkungannya. Faktor-faktor ini meliputi baik politik, ekonomi, sosial, kebudayaan, hankam dan tehnologi, maupun fisik geografis.
Riggs dan lain-lain sarjana menganjurkan agar usaha-usaha yang sismatis dilakukan .untuk menghubungkan administrasi negara dengan lingkungannya, sama halnya seperti ilmu ekologi yang bersangkutan dengan hubungan timbal balik antara organisme dengan lingkungannya 16).
Pentingnya pendekatan ekologis antara lain juga ditekankan oleh Raphaleli dengan penjelasannya seperti berikut :

"...... Bagaimanapun, seseorang tidak dapat benar-benar memahami administrasi negara dinegara-negara tertentu di Timur Tengah, misalnya,tanpa pengertian tentang warisan ajaran Islam, keadaan sosial-kulturil dan bahkan keadaan geofisik daerah ini. Banyak persoalan yang hanya dapat dipelajari dengan baik secara ekologis ; seperti hubungan antara sistem kekeluargaan yang luas dengan nepotisme; pengaruh keyakinan kulturil dan keagaamaan atas pengambilan keputusan; pengaruh ekonomi pertanian atas tingkat sentralisasi sistem administrasi yang bersangkutan; hubungan antara spesialsiasi dan legitimasi wewenang dan bahkan pengaruh iklim atas efisiensi administrasi" 17).

2. **PENDEKATAN SISTEMIK [SYSTEMS APPROACH].**
Suatu system adalah satu rangkaian elemen-elemen yang saling berhubungan, saling tergantung atau mengadakan interaksi. Sistem adalah

---

16). Ferrel Heady, **Public Administration : A Comparative Perspective,** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc. hal. 24.
17). Nimrod Raphaeli, ed., ep. cit, hal. 22.

suatu kebulatan yang teratur dan kompleks; suatu kombinasi berbagai hal yang membentuk suatu kebulatan manunggal (unitary whole) 18). Suatu sistem terdiri dari berbagai sub sistem, yaitu bagian-bagian, unsur-unsur atau elemen-elemen didalamnya. Suatu sistem juga merupakan suatu sub sistem dari suatu sistem yang lebih besar.

Administrasi merupakan suatu sistem yang sub-systemnya antara lain adalah struktur organsiasi, kepegawaian, keuangan dan lain-lain. Dilain pihak administrasi merupakan sub-sistem dari sistem sosial.

Pendekatan sistematik mendasarkan analisasnya atas pandangan bahwa administrasi merupakan suatu sistem. Sebagai suatu sistem, yang dilain pihak sebagai sub-sistem dari sistem yang lebih besar, maka sistem administrasi berinteraksi dengan sistem-sistem lain seperti politik, ekonomi dan lain-lain. Oleh karena itu, "kalau organisasi Administrasi merupakan sub sistem dari sistem yang lebih besar, maka harus dikaji dalam rangka saling keterantungannya dengan sistem yang lebih besar itu 19).

B. METODE.

1. EKSPLISIT vs IMPLISIT.

Analisa perbandingan secara **eksplisit** terjadi bila masing-masing kejadian-kejadian, fakta-fakta diidentifisir secara jelas dan terperinci dan diperbandingkan. Dalam menganalisa secara eksplisit ini, fakta dengan diskripsinya yang jelas dan terperinci itu dikumpulkan, dipelajari semuanya dan diperbandingkan, yang akhirnya ditarik kesimpulan-kesimpulannya.

Analisa perbandingan secara **implisit** terjadi, bila suatu studi yang mendalam mengenai sesuatu fakta disuatu tempat dilakukan berdasarkan kesimpulan-kesimpulan yang dapat ditarik dari referensi mengenai phenomena yang sama yang telah diketahui dari lain-lain tempat sebagai hasil studi orang lain. Jadi berbagai fakta dari tempat yang berbeda dapat banyak dipelajari, kalau ketajaman penglihatan kedalam dikombinasikan dengan studi yang lebih jauh dan luas tentang apa yang telah ditulis oleh lain mengenai kejadian dilain tempat 20).

2. INDUKTIF vs DEDUKTIF.

Perbandingan bersifat **induktif**, bila lebih dahulu diadakan studi/analisa terhadap phenomena yang diperbandingkan, kemudian ditarik kesimpulan. Dengan cara ini generalisasi, penemuan sifat umum atau hakekat phenomena yang diperbandingkan dapat dilakukan.

Perbandingan bersifat deduktif, bila sebelum dilakukan studi atas berbagai phenomena yang diperbandingkan, terlebih dahulu telah dirumuskan konsepsi yang bersifat umum berdasarkan pemikiran logis. Konsepsi umum ini kemungkinan ditrapkan pada berbagai phenomena sebagai alat penilai. Phenomena sejenis yang sesuai dengan konsepsi tersebut akan memiliki kesamaan kesamaan pula. Perbedaan-perbedaanpun akan dapat diketahui.

---

18). Herbert G. Hicks, **The Management of Organization : A Systems and Human Resources Approach,** Tokyo : Mc Graw Hill Kogakusha, Ltd, 1972, hal. 461.

19). Peter B.Hammound, et.al, "On the study of Administration", dalam James D.Thompson, et.al, ed, **Comparative Studies in Administration,** Pittsburg: University of Pittsbrg Press, 1959, hal. 13.

20). Genrado Santos, **Loc. cit.**

C. TAHAPAN.

1. PERUMUSAN TUJUAN.

Pertama-tama perlu dirumuskan dengan jelas terhadap bidang apa studi akan dilakukan, dan mengapa studi itu dilakukan. Kejelasan tentang hal ini sangat penting, karena akan menjadi pedoman dari tindakan-tindakan dalam tahapan selanjutnya.

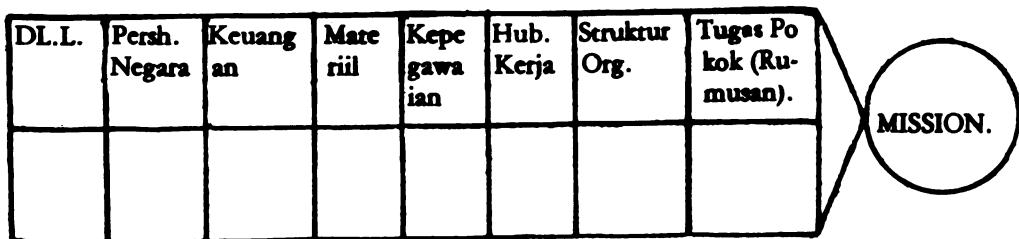
2. PENENTUAN KRITERIA/UKURAN DAN MODEL.

Dalam mengadakan perbandingan untuk menemukan pemecahan masalah diperlukan kriteria atau ukuran-ukuran tertentu, sebagai alat untuk menilai mana-mana yang baik, lebih baik, terbaik ataupun kurang baik, dsb. Sesuai dengan azas perbandingan dalam pemecahan masalah sebagaimana diutarakan dimuka maka pengertian "baik" atau "buruk" itu harus ditinjau dari sudut pandangan, kepentingan kita sendiri atau subyektif. Oleh karena itu, kriteria harus ditentukan dengan didasarkan atas kepentingan, situasi dan kondisi, atau faktor ekologi kita sendiri.

Didalam analisa perbandingan juga banyak digunakan "model". Model seringkali diartikan sama (interchangeably) dengan teori atau skema, dan merupakan kerangka konsepsionil, criteria of reference, frame of reference, pencerminan dan abstraksi realita, ideal-type. Membuat model berarti "usaha sadar untuk mengembangkan dan merumuskan konsepsi atau sekelompok konsepsi yang saling berkaitan, yang berguna untuk mengklasifikasikan data, menggambarkan realitas dan (atau) membuat hipotese tentang itu" 21).

Fungsi model tidak lain ialah untuk membimbing penyelidikian dan analisa tentang praktek administrasi yang benar-benar terjadi dalam suatu negara 22). Disamping mencerminkan realita, model juga akan memudahkan dalam menseleksi data yang relevant dari kompleksitas data yang dihadapi.

Dalam kegiatan penyempurnaan administrasi Pemerintah telah dibuat suatu model tentang "Rangkaian Hubungan Timbal balik Bidang-bidang Administrasi Negara Bagi Seluruh Pemerintahan dan Departemen-Departemen" 23). dalam bentuk skema seperti dibawah ini.

DL.L.	Persh. Negara	Keuangan	Materiil	Kepegawaian	Hub. Kerja	Struktur Org.	Tugas Pokok (Rumusan).	→ MISSION.

Riggs telah membuat model birokrasi negara berkembang dengan nama model "Sala"

---

21). Dwight Waldo, Comparative Public Administration: Proloque, Problems and Premise, dalam Ferrel Heady, ep-cit, hal. 11.

22). Ferrel Heady, Ibid, hal. 26.

23). Landasan dan Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 1972.

Birokrasi ''Sala'' mempunyai ciri-ciri :
1. nepotisme, dalam kepegawaian.
2. poly-communalisme dan klik.
3. poly-normativisme dan kurangnya konsensus
4. bazaar-canteen, dalam penentuan harga jasa
5. wewenang tidak sesuai dengan kontrol 24).

Model dapat disusun secara induktif maupun deduktif. ''Model induktif'' merupakan ''image'' yang ditarik dari pengalaman dengan pemikiran secara induktif. Sedangkan ''model'' deduktif; ; adalah ''ideal type'' yang disusun berdasarkan logika dan bersifat hipotetis 25).

2. MENGUMPULKAN FAKTA DAN DATA.

Dalam mengumpulkan fakta dan data perlu diperhatikan:

a. relevansi dengan masalahnya.
b. fakta, data yang dikumpulkan bukan hanya mengenai apa yang diperbandingkan saja, tetapi juga mengenai hal-hal lain yang mempengaruhi serta hubungannya.

3. ANALISA.

Dalam mengadakan analisa selain perlu diperhatikan tujuan studi sebagaimana telah dirumuskan pada tahap ke 1, juga perlu diperhatikan azas-azas analisa perbandingan sebagaimana telah dipaparkan dimuka.

4. PERUMUSAN KESIMPULAN DAN KONSEPSI/SARAN.

Dari hasil analisa, kemudian ditarik kesimpulan-kesimpulan dan dirumuskan konsepsi atau saran-saran pemecahan masalah atau cara-cara perbaikan yang dimaksud dalam tujuan studi.

V. KEUNTUNGAN DAN KESULITAN PENGGUNAAN ANALISA/STUDI PERBANDINGAN.

A. KEUNTUNGAN.

Beberapa keuntungan penggunaan analisa/studi perbandingan sebagai technique pemecahan masaluh atau perbaikan praktek administrasi, dapat dikemukakan sebagai dibawah ini.

1. EFISIEN DAN SESUAI DENGAN NALURI SOSIAL MANUSIA.

Secara implisit perbandingan berarti mencari contoh. Cara-cara atau pengalaman-pengalaman yang baik dari orang lain dengan penyesuaian

---

24). Fred W.Riggs, op-cit; "The 'Sala' Model: An Ecological Appraach to the Study of Comparative Administration'' dalam Nimred Rapheeli, ed., op-cit, hal. 412-432.

25). Riggs, "Models in the Comparative Study of Public Administrations", Papers in Comparative Public Administration, Special Series: No.1 Chicago Amarecan Socity for Public Administration diuruaikan oleh Raphaeli, dalam "Comparative Public Administration: An Overview". Raphaeli. ed. op. cit, hal. 10-11.

seperlunya dapat kita tiru. Seperti diterangkan oleh Bouman, peniruan merupakan salah satu naluri sosial manusia yang salah satu motifnya adalah efisiensi 26). Dan telah diketahui secara umum, bahwa belajar dari pengalaman orang lain adalah cara terbaik.

2. BERPIKIR SECARA KONKRIT.

Mempelajari fakta, kenyataan-kenyataan yang benar-benar terjadi untuk memperoleh kesimpulan berarti berpikir dengan landasan hal yang konkrit. Roy C. Mecridis menerangkan bahwa analisa perbandingan harus membuat fakta lebih dapat dipahami, yang dengan demikian, mereka yang berkepentingan diarahkan untuk berpikir secara konkrit tentang kenyataan-kenyataan praktek maupun dalam menejelaskan generalisasi 27).

3. MEMPERLUAS PANDANGAN DAN MEMANTABKAN HASIL PENEMUAN.

Perbandingan antara berbagai fakta, data, kenyataan itu memungkinkan timbulnya pandangan yang lebih luas dan akan memantabkan keyakinan tentang hasil penemuan. Morstein Marx menegaskan bahwa penelitian berdasarkan perbandingan selalu lebih banyak memberi pengetahuan. Lebih jauh dinyatakan bahwa mengadakan perbandingan antara sesuatu yang diperoleh, akan memperluas lapangan pandangan pengetahuan, akan memperdalam makna hal-hal yang telah ditetapkan. Dengan demikian akan mencegah terjadinya kekeliruan yang disebabkan oleh pandangan yang sempit, serta memperkembangkan corak peninjauan dengan menambahkan ukuran-ukuran lain, sekiranya ada 28).

4. MENGETAHUI INTERELASI PERMASALAHAN.

Perbandingan berusaha menemukan persamaan dan perbedaan beserta segala faktor yang mempengaruhinya. Perbandingan juga berusaha menemukan sebab-sebab keberhasilan dan kegagalan sesuatu sistem. Semua itu berarti bahwa sekaligus kita juga akan dapat mengetahui interelasi, interdependensi atau interaksi antara satu permasalahan dengan permasalahan lainnya. Morstein Marx dalam membahas perbandingan pemerintahan telah menjelaskan:

> "Penyelidikan berdasarkan perbandingan selalu lebih banyak memberikan pengetahuan, jikalau ditinjau secara berdampingan bermacam-macam pemerintahan, atau, bermacam-macam cara dan bahan, sebagai bahagian tertentu dari suatu sistim yang dipergunakan untuk mencapai ujud pemerintahan yang sama ...." 29).

5. PEMECAHAN MASALAH SECARA INTER-DISCIPLINARY.

Dengan memperhatikan berbagai faktor yang mempengaruhi kenyataan dari apa yang diperbandingkan, dengan sendirinya berbagai ilmu pengetahuan

---

26). Prof.P.J.Bouman, **Loc, cit.**

27). Roy C.Mecridis, "Foreword", dalam Fritz Morstein Marx, **The Administrative State, An Introduction to Bureaucracy**, Chicago: The University of Chicago Press, 1956 hal. v.

28). Fritz Morstein Marx, **foreign Goverment**, hal. 8, dalam Prof.Mr.M.Nasroen, **op. cit.** hal. 15-16.

29). **Ibid**, hal. 15.

akan digunakan sebagai alat penganalisaan. Paling tidak, hasil studi berbagai ilmu yang bersangkutan akan diperhatikan dan merupakan bahan pembantu untuk mengadakan analisa. Dengan demikian analisa perbandingan merupakan analisa secara inter-disciplinary, yang akan menjamin nilai keilmiahan analisa.

6. MEMENUHI KWALIFIKASI KEPUTUSAN YANG BAIK DARI APARATUR PEMERINTAH.

Memperhatikan tujuan dan asas-asanya, penggunaan analisa perbandingan akan dapat membantu pejabat pemerintah membuat suatu keputusan yang mendekati kwalifikasi keputusan birokrasi yang baik. Friedrich mengemukakan model keputusan pejabat pemerintah, dengan ciri-ciri: obyektivitas (objectivity), kebijaksanaan (discretion), ketepatan (precision), dan keserasian (consistency) 30).

B. KELEMAHAN.

1. WAKTU.

Untuk memperoleh hasil yang sebaik-bainya seperti yang diharapkan, studi perbandingan memerlukan fakta dan data sebanyak banyaknya, serta dengan memperhatikan segenap faktor yang mempengaruhi phenomena yang diperbandingkan dan hubungannya satu sama lain.
Dengan jangkauan penelitian seperti ini, mungkin diperlukan waktu yang cukup lama. Faktor ini perlu sekali diperhatikan, karena hal-hal berikut:

a. pemecahan masalah atau perbaikan sistim sudah harus segera ditemukan;
b. karena cepatnya perkembangan keadaan, hasil penelitian perbandingan mungkin sudah tidak cocok lagi.

2. TENAGA PENELITI.

Penelitian secara perbandingan baik apabila dilakukan oleh satu atau beberapa team yang anggota-anggotanya mewakili berbagai ilmu pengetahuan dan/atau fungsi. Dengan demikian, waktu relatif dapat dipersingkat. Kedua, tinjauan secara inter-disciplinary dan multifungsionil dapat terpenuhi.

Akan tetapi perlu pula memperoleh perhatian hal-hal berikut :

a. Kemungkinan tidak samanya kemampuan meneliti dari para anggota.
b. kemungkinan kurang adanya kesatuan bahasa, baik untuk mempertimbangkan relevansi fakta dan data maupun dalam penganalisaan selanjutnya.
c. leadership dalam team.

3. BIAYA [UANG].

Studi perbandingan memerlukan biaya (uang) yang cukup besar. Biaya ini antara lain diperlukan untuk perjalanan survey, imbalan, bahan-bahan dan lain-lain.

---

30). Carl Joachim Friedrich, **Man and His Goverment**, New York: Mc.Graw Hill Book Company, 1963, dikutip Ferrel Heady, **Op cit**, hal.17.

VI. ARTI PENTINGNYA ANALISA/STUDI PERBANDINGAN BAGI INDONESIA.

Memperhatikan uraian dimuka, kiranya dapat dimaklumi bahwa analisa/studi perbandingan sebagai tehnik pemecahan masalah atau menemukan perbaikan-perbaikan, sangat besar artinya, khususnya dalam era pembangunan ini. Dalam hubungan ini beberapa hal perlu kita perhatikan.

A. INDONESIA ADALAH BHINEKA TUNGGAL IKA.

Daerah-daerah di Indonesia satu sama lain memiliki perbedaan-perbedaan yang berarti, baik ditinjau dari segi geografi, ekonomi, etnologi, kebudayaan dsb.

1. Kebijaksanaan nasional perlu dirumuskan berdasarkan studi perbandingan antar daerah, sehingga kebijaksanaan tersebut benar akan dapat di-trapkan diseluruh daerah.
2. Kebijaksanaan daerah dalam pembangunan, yang didasarkan pada peniruan dari daerah lain, perlu lebih dahulu didasarkan pada studi perbandingan antar daerah ybs., dengan daerah yang ditiru. Dengan demikian peniru-peniru tersebut, tidak hanya merupakan adopsi (yang kenyataannya tidak sesuai dengan ekologi daerah yang bersangkutan), tetapi merupakan adaptasi.

B. FUNGSIONALISASI ADMINISTRASI PEMERINTAH.

Tugas pemerintah telah terbagi habis diantara departemen/instansi Pemerintah lainnya, berdasarkan spesialisasi.

1. Perbedaan spesialisasi dibidang tugas ini dengan sendirinya membawa pula perbedaan-perbedaan kegiatan, cara dan sarananya.
   Oleh karena itu, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat umum berlaku bagi semua aparatur Pemerintah perlu didasarkan atas hasil-hasil studi perbandingan inter-departemental. Dengan demikian kebijaksanaan tersebut akan dapat ditrapkan dengan baik disemua aparatur Pemerintah.

2. Pembangunan bersifat multi-demensionil. Tak ada satupun masalah pembangunan yang dapat diselesaikan hanya oleh satu departemen/instansi saja. Pembangunan harus ditangani secara multi fungsionil dan inter-disciplinary, karena sedikit atau banyak berbagai departemen/instansi akan terlibat didalamnya. Berhubung dengan itu, maka suatu departemen/instansi dalam melaksanakan tugasnya menangani sesuatu masalah pembangunan perlu

---

31). Fred W.Riggs, **Adminstration in Developing Countries, The The ory of Priamatic Society**, Boston: Houghton Miffein Company, 1964 "The 'Sala' Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration", dalam Nimrod Raphaeli, ed., op cit, hal. 412-432; lihar uraian Bintoro Tjokroamidjojo, **Pengantar Administrasi Pembangunan**, Jakarta: L.P.3.S, 1974, hal. 5-10.

32). Salamoen Soeharjo, "Jakarta Rural-Urban Migrants and Metropolitan Development", dan Purnaman Natakusuma, "Bandung Rural-Urban Migrants and Metropolitan Development", **Interment'Corodes Seminar on Rural Urban Migrants and Metropolitan Development**, 22-26 June 1970, Queson City, Phillipine.

mempelajari pula apa yang dilakukan oleh departemen/instansi lain dalam masalah yang sama itu dan bagaimana pula cara melaksanakannya. Dengan demikian KISS benar-benar akan dapat terwujud.

C. PEMBANGUNAN MEMERLUKAN CONTOH.

Dalam penyelenggaraan pembangunan perlu contoh-contoh dari negara lain. Pengalaman pahit dari negara lain jangan sampai terulang di Indonesia. Keberhasilan negara-negara lain perlu dipelajari bagaimana adaptasinya di Indonesia. Oleh karena itu studi perbandingan akan sangat besar artinya.

D. IKUT MELAKSANAKAN KETERTIBAN DUNIA YANG BERDASARKAN KEMERDEKAAN PERDAMAIAN SOSIAL.

Tujuan keempat dari Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Preambul UUD 1945 ini akan berhasil dengan baik apabila kita mengetahui bagaimana hal-hal ikhwal negara-negara lain disamping memahami keadaan kita sendiri. Oleh karena itu studi perbandingan mengenai negara lain akan besar sekali faedahnya.;

ADMINISTRASI MATERIIL DALAM MASA PEMBANGUNAN

oleh

Drs. Koeswandi

PENDAHULUAN.

Perkenankanlah penulis mengawali tulisan ini dengan suatu penegasan, yakni bahwa dengan judul yang amat sederhana itu, tidak dikandung maksud oleh penulis untuk menyajikan urian mengenai "penata-usahaan barang-barang", tetapi : "The Planning — Organizing — Staffing — Directing — Coordinating — Reporting and Budgeting" mengenai materiil dan oleh karena materinya cukup luas maka akan diusahakan penyajiannya secara bertahap, dimulai dengan tulisan ini.

Penyajian yang pertama ini merupakan penyajian yang bersifat orientasi.

POKOK—POKOK PENGERTIAN DAN PERISTILAHAN.

Penulis tidak ingin mengabaikan arti-pentingnya pokok-pengertian dan peristilahan yang banyak dijumpai dalam ilmu administrasi materiil karena antara penulis dan pembaca memang diharapkan (dan bahkan diperlukan) adanya common ground untuk berpijak guna kelak dapat membahas sesuatu masalah yang memerlukan sesuatu penyelesaian.

Pertama-tama penulis ingin mengetengahkan mengapa penulis menggunakan istilah "materiil" dan tidak "barang".

Koenen and Endepols, **Verklarend Handwoordenboek der Nederlandse taal** (terbitan tahun 1939 pada halaman 606) memberikan arti "materiaal" sebagai : "gereedschap" atau alat perkakas, ruwe grondstof atau bahan baku, atau bouwstof," yakni bahan bangunan.

Selanjutnya mengenai "materieel" diberikan penjelasan sebagai:"al wat nodig is tot de uitoefering van een bedrijf; bewerkt materiaal; leger behoeften, wapens, munitie; enz.," atau diterjemahkan secara bebas menjadi: segala sesuatu yang diperlukan untuk melaksanakan suatu usaha atau kegiatan; sesuatu barang-jadi; kebutuhan angkatan perang seperti persenjataan, mesin dan lain-lain.

Istilah/pokok-pengertian bahasa Belanda tersebut (materieel) semenjak penyerahan kedaulatan (1949) sudah lazim dipakai dilingkungan aparatur Negara dan di-eja menjadi "materiil".

Jika istilah "materiil" itu disadur dari bahasa Inggeris "MATERIEL", maka **Webster's New Collegiate Dictionary** halaman 518, memberikan artian: "material equipment, apparatus, and supplies of an organization or institution; — distinguishing from personnel", atau diterjemahkan menjadi: alat-peralatan, perlengkapan, barang-barang dan bekal/perbekalan dari suatu organisasi atau badan; — untuk membedakan dari pengertian pokok "pegawai/tenaga kerja".

The **Office Encyclopedia** pada halaman 51 memberi sinonim dari pada materiel: "provisions and equipment; an anny requires both personnel and materiel."

Lebih lanjut kiranya dapat diterima bahwa materiil merupakan salah satu unsur dalam management, yakni disamping tenaga-kerja dan uang (lazim pula 6 M's).

Secara resmi pokok-pengertian materiil telah ditetapkan dalam Peraturan Pembinaan Materiil ABRI — PM — I 1964, yakni sebagai barang-barang yang terdiri dari semua bagian dari kekayaan Negara yang merupakan satuan-satuan tertentu yang dapat dihitung, diukur dan/atau ditimbang.

Penggunaan istilah barang sebagai pengganti daripada istilah materiil masih perlu dibahas kemudian, karena penulis berpendapat bahwa istilah materiil mempunyai arti yang lebih luas, yaitu mencakup instalasi dan fasilitas serta jasa, sedangkan istilah "barang" tidak.

Sekedar untuk pegangan dapat diketengahkan bahwa istilah "barang" merupakan penterjemahan daripada "goederen" yang pada suatu waktu tertentu telah diperkenalkan dan digunakan dalam hukum perpajakan, jelasnya dalam mengadakan pembedaan antara "roerende goederen" dan "onroerende goederen" atau barang bergerak dan barang tak-gerak.

Dengan demikian maka penulis kiranya dapat menarik kesimpulan yakni bahwa istilah materiil mencakup barang-barang dan bahwa ia terutama dipergunakan dalam rangka penyajian ilmu administrasi materiil dan ilmu management materiil.

Pokok-pengertian berikutnya adalah mengenai substansi yang menjadi obyek management, yakni : Barang-barang milik Negara/kekayaan Negara.

Barang-barang milik Negara/kekayaan Negara adalah semua barang-barang milik Negara/kekayaan Negara yang berasal/dibeli dengan dana yang bersumber untuk seluruhnya ataupun sebagainya dari Anggaran Belanja Negara atau dengan dana diluar Anggaran Belanja Negara yang berada dibawah pengurusan ataupun penguasaan Departemen-departemen; Lembaga-lembaga Negara, Lembaga-lembaga Pemerintah non Departemen serta unit dalam lingkungannya yang terdapat baik didalam negeri maupun diluar negeri, tidak termasuk kekayaan Negara yang telah dipisahkan (kekayaan Perum dan Persero) dan barang-barang/kekayaan Daerah Otonom.

Demikianlah beberapa pokok-pengertian/peristilahan yang perlu diketengahkan untuk pegangan lebih lanjut.

SEJARAH PERTUMBUHAN LOGISTIK.

Dalam bagian ini penulis akan mengetengahkan apakah logistik itu dan apakah substansi yang dimasalahkan.

Ensiklopedia **Britanica** — volume 14 halaman 334 s/d 334 h, memberikan uraian mengenai logistik sebagai berikut: ...."this term is used variously to refer to military administration in general or to specific aspects of it. Logistics is often associated with strategy and tactics as the third major branch of the military art ...."

Jika "strategy" dapat diartikan sebagai ilmu siasat atau ilmu tentang penentuan sasaran yang akan dicapai dan "tactics" atau ilmu tempur menetapkan segala cara untuk mencapai sasaran tersebut, maka "logistics" atau ilmu logistik adalah ilmu mengenai bagaimana merencanakan dan menyediakan segala keperluan kebutuhan untuk dapat mendukung gerakan-gerakan pasukan dalam usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan itu.

Dictionary of U.S. Army Terms AR—320—5 halaman 315 secara lengkap memberikan pengertian "logistics" sebagai: "those aspects of military operations which deal with: (1) Design and development, acquisition, storage, movement, distribution, maintenance, evacuation, and disposition of materiel; (2) movement, evacuation, and hospitalization of personnel; (3) acquisition of construction, maintenance operation, and disposition of facilities; and (4) acquisition or furnishing of services. It comprises both planning, including determination of requirements, and implementation."

Dari pokok-pengertian diatas dapatlah diambil suatu kesimpulan, bahwa yang dibutuhkan untuk segala langkah demi tercapainya sasaran/tujuan yang telah ditentukan lebih dahulu itu, meliputi perencanaan dan penyediaan daripada: (1)

tenaga kerja plus segala keperluannya; (2) materiil plus segala kelengkapan dan kegiatan untuk pembinaannya; (3) instalasi dan fasilitas plus segala kelengkapan dan kegiatan yang mutlak untuk pembinaannya dan (4) jasa/bantuan lain-lain.

Henry E. Ecoles, dalam bukunya yang berjudul: **Logistics in the National Defense** pada halaman 45, memberikan penjelasan yang lebih mantap lagi sebagai berikut :

"Logistics is the process of planning for and providing goods and services", sedangkan mengenai ruang-lingkungnya ditegaskannya: (1) international logistics is the process of planning for and providing goods, facilities, and services for the support of the military forces and civilian economies, at the international level; (2) national logistics is the process of planning for and providing goods and services for the support of a nation's military forces and its operations, a nation's civilian economy, and its international obligations and requirements; (3) civilian logistics is the process of planning for and providing goods and services for the support of the civilian economy; (4) military logistics is the process of planning for and providing goods and services for the support of the military forces."

Dari uraian-uraian diatas penulis sadurkan lebih lanjut bahwa dalam proses perencanaan dan penyediaan materiil dan jasa/bantuan, atau singkatnya dalam memberikan dukungan/bantuan pembekalan, tercatat adanya tiga pola, yakni (1) "self containment," (2) hidup dari local supply dan (3) memberi "supplies from bases." Ketiga pola pembekalan tidak mutlak berdiri sendiri, tetapi senantiasa dikombinasikan satu dengan lainnya demi tercapainya tujuan/mission, bahkan dewasa ini diadakan suatu kombinasi yang tepat antara pengangkutannya, melalui laut/air, udara dan/atau darat.

Satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa aneka kebutuhan materiil itu akhirnya dimaksudkan untuk mendukung unsur tenaga kerja sebagai pelaksana utama. Selain daripada itu perlu diketengahkan pula bahwa masalah logistik itu menjadi semakin komplek disebabkan oleh dua faktor, yakni: 1) meningkatnya tantangan, baik aneka ragam — intensitas dan volumenya dan 2) perkembangan/kemajuan teknologi yang demikian pesatnya.

PENGERTIAN, KEDUDUKAN DAN PERINCIAN ILMU ADMINISTRASI MATERIIL

Bilamana membicarakan tentang "administrasi" di Indonesia maka hendaknya waspada terhadap aneka arti dari istilah tersebut. Hingga dewasa ini istilah "administrasi" diberi pelbagai perumusan dan pengertian sehingga belum tercipta kesatuan faham mengenai isi maupun ruang lingkupnya.

Dr. Sondang P. Siagian MPA memberikan definisi dari administrasi sebagai keseluruhan proses kerja-sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Didalam definisi tersebut terkandung beberapa hal.

Pertama, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya, sedang akhirnya tidak ada.

Kedua, administrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yakni: adanya dua manusia atau lebih; adanya tujuan yang hendak dicapai; adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan; adanya peralatan dan perlengkapan, termasuk waktu — tempat — peralatan materi serta perlengkapan lainnya.

Ketiga, administrasi sebagai proses kerja-sama bukanlah merupakan hal yang baru, karena ia sudah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Prof. Dr. Mr. Prajudi Atmosoedirdjo mengemukakan bahwa dalam masyarakat terdapat banyak sekali fenomena yang universil yakni perwujudan-perwujudan yang terdapat dalam masyarakat yang manapun. Perwujudan-perwujudan sosial atau

fenomena sosial tertentu menjadi menyolok atau menonjol didalam masyarakat yang sudah maju, atau dengan perkataan lain, didalam masyarakat modern.

Fenomena sosial yang menonjol didalam masyarakat modern adalah misalnya hukum, politik, proses ekonomi, teknik, agama, perhimpunan, dan yang akhir-akhir ini hampir diseluruh dunia menonjol, adalah "administrasi". Ilmu administrasi adalah cabang ilmu kemasyarakatan yang secara khas mempelajari administrasi sebagai salah satu fenomenon masyarakat.

Administrasi mengandung berbagai aspek, sehingga apa yang dinamakan administrasi itu mempunyai berbagai arti, tergantung dari pada aspek yang dijadikan titik berat, yakni: 1) merupakan suatu kelompok orang-orang yang berusaha bersama, 2) merupakan suatu behaviour atau sikap yang tertentu, 3) merupakan suatu organisasi, suatu tata-ikatan kerja sama yang tertentu, 4) merupakan suatu fungsi, 5) merupakan suatu tindak yang memerlukan kecakapan tertentu, 6) merupakan suatu proses tertentu, 7) merupakan suatu kemampuan rochaniah yang tertentu, dan 8) merupakan suatu daya tertentu.

Demikianlah aspek-aspek atau segi-segi daripada administrasi sebagai studi daripada Ilmu Administrasi, sehingga bahasan-bahasan selalu berpangkal pada salah satu segi termaksud atau bertitik berat pada salah satu aspek itu.

Drs. The Liang gie, dalam penyajian suatu tinjauan kepustakaan mengemukakan bahwa apabila dipilah-pilahkan dapat disimpulkan adanya pengertian administrasi dalam tiga jenis, yaitu: 1) administrasi sebagai proses atau kegiatan, 2) administrasi sebagai tata-usaha dan 3) administasi sebagai negara atau pemerintahan.

Ditegaskan dalam tinjauannya mengenai administrasi sebagai proses atau kegiatan, bahwa para pengarang administrasi Indonesia pada umumnya sefaham bahwa administrasi adalah rangkaian kegiatan yang wujudnya merencanakan, memutuskan, mengatur, memimpin, membimbing, menyusun, mengendalikan, mengawasi dan kegiatan-kegiatan lain semacam itu.

Drs. The Liang Gie selanjutnya mengetengahkan unsur-unsur umum dari administrasi, antara lain bahwa apabila administrasi diteliti, maka selain bermacam-macam pengerjaan yang dilakukan oleh masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, terlihat pula adanya unsur yang umum. Unsur ini terdapat pada usaha kerjasama seumumnya, apapun tujuannya dan corak usaha kerjasama itu.

Demikianlah maka unsur umum pada proses penyelenggaraan yang disebut administrasi itu adalah delapan, yakni: 1) organisasi, 2) management, 3) tatahubungan, 4) kepegawaian, 5) keuangan, 6) perbekalan (atau materiil), 7) ketata-usahaan dan 8) perwakilan.

Unsur pertama dari administrasi ialah organisasi, yang merupakan rangka yang menjadi wadah daripada usaha kerjasama sekelompok manusia.

Unsur yang ke-dua daripada administrasi adalah management, yaitu proses yang menggerakkan tindakan-tindakan dalam usaha kerjasama manusia, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

Unsur ketiga adalah tata-hubungan, yakni proses menyampaikan warta dari seseorang kepada fihak lain, dalam usaha kerjasama itu, yang merupakan urat nadi, sehingga dimungkinkan orang-orang dalam suatu usaha kerjasama saling mengetahui fikiran, kehendak dan perasaan masing-masing dan tanpa tata-hubungan tidak mungkin suatu usaha kerjasama dapat berlangsung.

Unsur ke-empat adalah kepegawaian, yakni proses yang berhubungan dengan penggunaan tenaga-kerja dalam usaha kerja-sama. Segenap aktivitas yang mengenai pemakaian manusia sebagai tenaga kerja sejak penerimaannya hingga pemberhentiannya merupakan fungsi kepegawaian.

Unsur kelima daripada administrasi adalah keuangan. Setiap usaha kerjasama memerlukan biaya untuk menjalankannya segenap hal-ikhwal yang mengenai

penentuan sumber biaya, penggunaannya, cara mengurus dan memperhitungkannya, termasuk dalam fungsi keuangan.

Sebagai unsur ke-enam adalah perbekalan (materiil); segenap hal-ikhwal yang mengenai penyediaan dan penggunaannya dalam usaha kerjasama itu termasuk fungsi pembekalan.

Unsur yang ketujuh ialah ketata-usahaan. Segenap urusan mengenai pembuatan, pengiriman dan penyimpanan bahan-bahan keterangan, dalam membantu atau melayani penyelenggaraan usaha kerjasama itu termasuk kedalam ketata-usahaan.

Unsur yang kedelapan adalah perwakilan atau administrative representation. Fungsi perwakilan yang menjadi tanggungan atau tanggung jawab seseorang pejabat dalam suatu kerjasama berarti bahwa ia harus mewakili usaha kerjasama itu dalam hubungan dengan lingkungan sekelilingnya.

Kedelapan unsur administrasi termaksud terdapat pada setiap usaha kerjasama manusia, terlepas daripada tujuan, sifat, waktu dan tempat usaha tersebut. Unsur-unsur itu merupakan kebulatan proses penyelenggaraan yang terbentang diantara titik ditentukannya suatu tujuan sehingga titik tercapainya tujuan itu.

Penulis selanjutnya ingin mengetengahkan pendapat/tinjauan Drs. The Liang Gie mengenai perincian daripada Ilmu Administrasi: bahwa penelaahan secara sistimatis terhadap masing-masing unsur administrasi menghasilkan cabang-cabang ilmu administrasi yang berdasarkan tiap-tiap unsur itu.

Penelaahan terhadap unsur organisasi menghasilkan ilmu organisasi. Penelaahan terhadap proses management menimbulkan ilmu management; penelaahan proses tata-hubungan menghasilkan sekelompok pengetahuan tentang sasaran itu.

Penelaahan terhadap unsur kepegawaian, keuangan, perbekalan (materiil) dan ketata-usahaan menimbulkan cabang-cabang pengetahuan yang lazim dikenal sebagai administrasi kepegawaian, administrasi keuangan, administrasi materiil dan administrasi perkantoran. Demikian pula ilmu baru yang berkenaan dengan proses perwakilan dalam usaha kerjasama sekelompok manusia diberi nama ilmu hubungan masyarakat.

Dengan demikian maka penulis sudah dapat menyajikan lokasi/kedudukan daripada ilmu administrasi materiil dalam spektrum ilmu administrasi.

Sampailah penulis pada perincian daripada ilmu administrasi materiil.

Drs. The Liang Gie memberikan perincian sebagai berikut: Cabang Ilmu Administrasi ini mempelajari segenap proses penyelenggaraan yang mengenai kebutuhan, penyediaan dan penggunaan alat-alat, benda, tempat kerja dan fasilitas lainnya dalam usaha kerjasama manusia. Beberapa pokok yang dipersoalkan ialah: a) penelitian dan penentuan kebutuhan-kebutuhan perlengkapan kerja; b) standardisasi dan perincian benda-benda; c) proses pembelian benda; d) prosedur pemakaian benda-benda; e) pencatatan dan pengurusan harga-benda; f) teknik menyimpan dan merawat benda-benda; g) prosedur penyingkiran benda-benda yang tidak diperlukan lagi; h) pengurusan dan pemeliharaan gedung-gedung dan i) pengurusan pengangkutan dan kendaraan.

Mengenai perincian daripada Administrasi Materiil penulis ingin mengetengahkan perincian yang dikembangkan dan diajarkan pada The U.S. Army Logistics Management Center di Fort Lee, Va, U.S.A. yang terdiri atas :

a) Specifications Management;
b) Requirements Management;
c) Procurement Management;
d) Distribution Management;
e) Maintenance Management;
f) Excess and Disposal Management;

g) Transportation Management; dan
h) Quality Control,

Yang menurut hemat penulis tidak berbeda dengan perincian menurut pandangan Drs. The Liang Gie, bahkan melengkapinya.

ARTI PENTINGNYA ADMINISTRASI MATERIIL DALAM RANGKA PEMBANGUNAN.

Dalam bagian terdahulu oleh penulis telah dikemukakan bahwa logistik itu menjadi semakin komplek disebabkan oleh dua faktor, yaitu: a) meningkatnya tantangan, baik aneka-ragam/jenis maupun volume atau intensitasnya dan b) perkembangan teknologi yang demikian pesatnya.

Aneka-ragam tantangan yang ingin dicapai dapat difahami dari REPELITA I dan REPELITA II, sedangkan perkembangan teknologi yang demikian pesatnya dapat dihayati dengan jelas.

Besarnya anggaran belanja negara dapat pula dipelajari tahun demi tahun dan dapat pula digambarkan berapa prosenkah yang diperuntukan belanja barang secara langsung serta berapa besarnya yang secara tak-langsung.

Andaikata penulis ketengahkan bahwa akhirnya kurang-lebih 80% dari anggaran itu terserap dalam materiil, maka jelaslah bahwa kesemuanya itu memerlukan perencanaan yang mantap, pelaksanaan yang terkendalikan dan pengelolaan yang tertib serta tangguh, atau jelasnya, administrasi materiil mempunyai peranan yang tidak dapat diabaikan.

Sampailah penulis pada suatu kesimpulan yang disandarkan pada pandangan H. Fayol, yaitu bahwa perlu adanya suatu "administrative apparatus, which is a system of recording and which includes the present, the past and the future."

Administrative apparatus termaksud, yang merupakan inti dalam administrasi materiil, penulis namakan saja "PUSAT INVENTARISASI MATERIIL" atau disingkat P.L.M., yang akan diuraikan lebih lanjut dalam tulisan berikutnya.

RESUME.

Perkenankanlah penulis dalam mengakhiri bahagian ini dengan suatu resume sebagai berikut :

1. bahwa logistik sebagai proses meliputi perencanaan dan penyediaan segala/aneka kebutuhan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan lebih dahulu;
2. bahwa kebutuhan termaksud dapat dibedakan kedalam tiga golongan besar, yaitu uang, tenaga-kerja dan materiil/jasa;
3. bahwa ilmu yang bersasaran materiil/jasa adalah ilmu administrawi materiil, yang mencakup: POSDCORB mengenai materiil;
4. bahwa administrasi materiil, menuruti siklus daripada setiap materiil, dapat diperinci menjadi: perencanaan kebutuhan, pengadaan, distribusi, pemeliharaan, penentuan materiil ekses dan penghapusan, serta transportasi;
5. bahwa administrasi materiil (logistik) menjadi semakin komplek disebabkan olel. dua faktor, yaitu: a) meningkatnya tantangan-tantangan dan b) perkembangan teknologi yang amat pesat; dan
6. bahwa inti dari administrasi materiil adalah apa yang penulis namakan: PUSAT INVENTARISASI MATERIIL atau disingkat P.I.M.

LINGKUP ALAT—ALAT KANTOR

Oleh
A. Mintorogo M.Sc.

1. Pendahuluan

Penelitian "Standardisasi Alat Kantor dan Barang Cetak" merupakan salah satu langkah dalam usaha mencapai efisiensi kegiatan perkantoran.

Disamping diperlukan sistim dan prosedur perkantoran yang berdaya guna dan berhasil guna dan tenaga-tenaga yang trampil untuk melaksanakan tugas-tugas perkantoran, maka alat-alat kantor merupakan sarana yang sangat menentukan efisiens atau tidaknya pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

Membahas alat-alat kantor tidak terbatas pada alat-alat mana yang paling modern tetapi alat-alat mana yang paling tepat untuk menyelesaikan suatu pekerjaan kantor baik ditinjau dari frekwensi penggunaan, ketetapan waktu penggunaan serta beban kerja yang harus diselesaikan.

Suatu pemilihan salah satu macam atau jenis alat kantor yang akan dipergunakan perlu dilaksanakan secara hati-hati, jangan sampai karena terpengaruh oleh usaha modernisasi, dipilih alat-alat kantor yang paling up to date tetapi frekwensi penggunaan serta keadaan instansi yang menggunakan tidak memerlukannya.

2. Standardisasi

Standardisasi dalam pengertian ini merupakan usaha memberikan batasan jenis-jenis dan macam-macam alat kantor apa saja yang pada umumnya tepat untuk dipergunakan.

Standardisasi dalam pengertian ini tidak mengarah kepada pembatasan pada salah satu atau beberapa macam dan jenis alat-alat kantor saja yang akan dipergunakan, tetapi menentukan lingkupnya.

3. Jenis dan Macam Alat-alat Kantor

3.1. Jenis

Yang dimaksud dengan jenis adalah alat apa yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan kantor misalnya :

- mesin tulis
- mesin hitung
- meja tulis
- kursi
- surat berkepala dsb.

3.2. Macam

Yang dimaksud dengan macam adalah merk, bentuk dan ukuran dari tiap jenis alat kantor.

4. Lingkup Alat-Alat Kantor

Yang dimaksud lingkup alat-alat kantor adalah jenis dan macam alat.kantor apa saja yang dipergunakan untuk mengerjakan kegiatan2 perkantoran.

Sebelum ada penelitian tentu saja lingkup yang disebutkan disini masih

secara asumsi yang selanjutnya dapat dipakai sebagai bahan untuk penelitian. Dari hasil penelitian itu dapat ditetapkan batasan lingkup alat-alat kantor untuk instansi.

4.1. **Perabot Kantor**

Jenis	Macam
4.1.1. Meja tulis	a. Berlaci kiri kanan, tiap laci berukuran cukup untuk menaruh map berdiri, berjajar. b. berlaci kiri kanan, tiap laci berukuran cukup untuk menumpuk kertas-kertas kosong dan map-map kosong; c. berlaci kanan, tiap laci berukuran seperti titik a di atas; d. berlaci kanan tiap laci berukuran seperti titik b diatas. e. berbentuk huruf "L" unruk menulis dan mengetik, dengan laci disebelah kanan, ukuran laci seperti titik b diatas. f. berlaci kiri kanan tiap laci berukuran seperti titik a diatas dan diatas laci tsb. ada laci dengan ukuran untuk menyimpan alat seperti kertas, pensil dsb. g. berlaci kanan dengan bentuk dan ukuran seperti titik f diatas.
4.1.2. Kursi	a. bersandaran dan berlengan kursi dapat berputar; b. bersandaran, berlengan kursi tidak dapat berputar; c. bersandaran tidak berlengan kursi dapat diatur tinggi rendahnya (dengan draad)
4.1.3. Meja stelan untuk tamu	Bermacam-macam sesuai dengan jabatan pemakai.

4.2. Mesin-mesin Kantor

Jenis	Macam
4.2.1. Mesin Tulis	a. Standard b. Portable c. Gandaran Panjang dengan tabulator desimal; d. Gandaran Panjang dengan tabulator biasa; e. Listrik dengan huruf-huruf biasa; f. Selectric.
4.2.2. Mesin Hitung	a. Digerakkan dengan bantuan listrik; b. Digerakkan tidak dengan bantuan listrik; c. Dengan 10 (sepuluh) tuts angka; d. Dengan tuts angka penuh; e. Dengan menggunakan alat pencatat : dari kertas; f. Tidak menggunakan alat pencatat.
4.2.3. Mesin Pengganda	a. Stensil Double folio b. Stensil catu folio e. Dengan cairan d. Foto copy

4.3. Barang Cetak

Jenis	Macam
4.3.1. Surat Berkepala	a. Surat ukuran folio b. Surat ukuran kwarto e. Memo
4.3.2. Sampul	a. berjendela

b. tidak berjendela dibuka disamping;

c. tidak berjendeladibuka diatas.

5. Penutup

Dengan uraian mengenai lingkup alat-alat kantor ini selanjutnya dalam penetapan standard perlu dipertimbangkan hal-hal sbb.:

a. Frekwensi penggunaan tiap-tiap alat.

b. Tugas pemakai tiap-tiap alat, misalnya karena tugas pimpinan, memerlukan letak telpon diluar meja tulis sehingga diperlukan kursi yang dapat berputar. Karena juru tik pekerjaannya mengetik tidak perlu kursi berlengan, tetapi kursi dapat diatur tinggi rendahnya.

c. Mutu dan harga alat disesuaikan dengan beban kerja.

d. Alat-alat tertentu membutuhkan skill pegawai tertentu.

KRONIK

1. Mulai dari tanggal 8 sampai dengan 12 Maret telah diselenggarakan suatu loka-karya tentang penerbitan pemerintah. Loka-karya ini diselenggarakan di Departemen Penerangan atas prakarsa dari Departemen Penerangan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Lembaga Administrasi Negara. Thema pokok dari loka-karya ini adalah peningkatan efisiensi dan efektivitas penerbitan pemerintah sebagai salah satu media penerangan keapda masyarakat. Dari thema pokok tersebut telah pula dibahas segi-segi yang menyangkut produksi, distribusi dan deposit yang dikaitkan dengan masalah koordinasi/hubungan kerja, pembiayaan/anggaran dan standardisasi. Beberapa kesimpulan dan saran-saran yang telah diambil dari loka-karya antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut :

   a. Dalam mewujudkan suatu sistem penerangan yang terpadu melalui media komunikasi penerbitan pemerintah, perlu adanya usaha-usaha koordinasi yang lebih terarah, agar pesan yang disampaikan melalui penerbitan pemerintah sebagai salah satu media komunikasi sosial dapat dipahami betul-betul oleh masyarakat.

   b. Perlu diusahakan standardisasi penerbitan pemerintah yang meliputi segi-segi pembiayaan, peralatan dan perlengkapan, perwajahan serta segi-segi teknis lainnya dari suatu penerbitan pemerintah.

   c. Ketentuan-ketentuan perundangan yang telah ada tentang wajib simpan-karya cetak perlu ditingkatkan pelaksanaannya, agar penerbitan pemerintah sebagai salah satu daripada karya cetak dapat terjamin kelestariannya sebagai warisan bangsa.

2. Pada upacara penutupan Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA) Inter-Departemental Angkatan XI, yang diadakan di Aula Lembaga Administrasi Negara, tanggal 24 Januari, 1976, salah seorang wakil peserta telah memberikan tanggapan dan penilaian terhadap program SESPA yang baru saja selesai diikuti sebagai berikut :

   SESPA merupakan forum yang telah memperluas cakrawala pandangan dan pengetahuan tentang aparatur pemerintah terhadap segala aspek yang berhubungan dengan penyelenggaraan politik dan administrasi pemerintahan. Forum ini juga telah memperdalam penghayatan terhadap idiologi dan doktrin pemerintahan yang kita anut selama ini.

   Melalui diskusi-diskusi antar peserta serta bimbingan dan pengarahan oleh pimpinan penyelenggaran serta "resource person" maka akumulasi pengetahuan yang dapat dipetik ternyata lebih dari hanya sekedar satu hasil tambah antara berbagai pengetahuan dan pengalaman dari tiap peserta.

   Upaya pertukaran pendapat dan pengalaman dalam diskusi itu juga menghasilkan pengembangan lebih lanjut daripada kumpulan pengetahuan ini secara berganda yang diciptakan melalui interaksi yang intens dan efektif diantara para peserta.

   Forum ini telah berhasil membangunkan sebahagian para peserta dari ketertinggalan selama ini untuk mengenal dan mengetahui kemajuan dan perkembangan administrasi serta management pemerintahan yang secara tidak disadari telah berjalan dengan pesatnya.

   Sebaiknya forum ini juga telah menyadarkan sebahagian peserta dari mimpinya dilangit tentang administrasi Pemerintahan di Indonesia untuk melihat realitas

lingkungannya. Dengan dibeberkannya secara langsung maupun tidak langsung kenyataan-kenyataan yang hidup dan dihadapi dalam penyelenggaraan politik dan administrasi pemerintahan di Indonesia peserta disadarkan atas keterbatasan maupun kemungkinan yang ada.

Demikianlah waktu tiga setengah bulan dirasakan sungguh sangat cepat berlaku. Pada hari penutupan ini sesungguhnya peserta baru merasakan suatu permulaan dari lembaran baru atas pengabdian peserta dalam menjalankan tugas-tugas sebagai aparatur pemerintah. Lembaran baru yang telah dibekali dengan pengetahuan dan penghayatan atas berbagai landasan pokok dan kebijaksanaan dasar pelaksanaan politik dan administrasi pemerintahan di Indonesia.

Oleh karena itu, bagi para peserta SESPA Intern Departemental Angkatan XI hari ini adalah akhir dari suatu permulaan belaka. Yaitu permulaan dari masa yang lebih matang, lebih siap dan lebih giat didalam menghadapi tugas-tugas yang terbentang diahdapan peserta sekalian.

TAMBAHAN BAHAN-BAHAN PUSTAKA PADA PUSAT PERPUSTAKAAN DAN DOKUMENTASI L.A.N., SEJAK JANUARI, 1976.

Adam, John
Action Centred Leadership, London, New York, McGraw Hill, 1973. 186 p., index.

Aran, Joel D.
The Program Development Process The Individual Programmer. London, Addisan Wesley, 1974. 264 p., index

Bhattasali, B. N.
Transfer of Technology Among the Developing Countries. Tokyo, Asian Productivity Organization, 1972. 94 p.

Blan, Peter M.
The Organization of Academic Work. London, John Weley, 19 310 p.

Boyce, R. D.
Integrated Managerial Controls. Management Studies Series. Longman, 1974. 334 p., index.

Cohn, Theodore
Management Strategies for the Small Firm. Theodore Cohn and Ray A Lindberg Amacan, 1974. 228 p., index.

The Conference Board
Challenge to Leadership. Managing in a changing World. New York, Macmillan, 1973. 372 p.

Dale, Ermest
Organization. Bombay, Taraporevala, 19 . 368 p.

Davis, James W. Yr.
An Introduction to Public Administration, Polities, Policy and Burreaucracy. London, Macmillan, 1974. 336 p.

Demski, Juel S.
Information analysis. London, Addison Wesley, 1972. 144 p., index.

Dimock, Marshall Edward
Public Administration, Oxford, IBH, 1964. 410 p.

Dubin, Robert
Human Relations in Administration, 3rd edition. New Delhi, Printice Hall, 1970. 538 p.

Exton, William Jr.
Motivational leverage: A new approach to managing people. West Nyecle, 1975. 225 p.

Guirdham, Maureen
Markcting the Management of Distribution Channels. New York, Pergamon Press. 206 p., index.

Haare, H. R.
Proyect Management using Network Analysis. London, McGraw Hill. 109 p., index.

Haas and Emest
Creative Salesmanship Understanding Essentials. London, Macmillan, 1974. 492 p., index.

I.C.A.M.E.
Management of human Resources Concepts for Developing Nations. London, Addson Wesley, 1967. 425 p.

Jones, Reginald L.
Budgeting Rey to Planning and Control. Bombay, Taraporevala, 1966. 253 p.

Lynton, Ralf P.
Training for Development. Homewood, Richard D.Irwin, 1967. 408 p., index.

Myers, Harbison
Manpower and education, counting studies in economic development. New York, McGraw Hill, 1965. 343 p.

Newton, Trevor
Cost Benefit Analysis in Administration. George Allen & Muwin Ltd., 1972. 248 p., index.

Rasenberg, Seyman L.
Self Analysis of your Organization. A Devision of American Management Association, American, 1974. 193 p., index.

Walsh, John E. Jr.
Preparing feasibility studies in Asia. Tokyo, Asian Productivity Organization, 1971. 168 p.

Walton, Thomas F.
Technical manual writing and administration. McGraw Hill, 1968. 383 p., index.

RALAT

Dalam penerbitan sebelumnya yaitu
Tahun ke XIV No. 13/74
seharusnya dibaca Tahun ke XIV No. 13/75.

Tahun ke XV No. 15/76

ISI a.l.

EDITORIAL

1. DR. BUCHARI ZAINUN
   Pokok-pokok Pikiran Tentang Management Administrasi
2. SOEDIRDJO
   Pembinaan Karier Dalam Jabatan Negeri (Bagian I)
3. DRS. KOESWANDI
   Pusat Inventarisasi Materiil : Arti Pentingnya Dalam Administrasi dan Pengorganisasiannya
4. LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
   Informasi Khusus Tentang Izin Kerja/Mempekerjakan Tenaga Dibidang Komputer di Indonesia
5. MENTERI P & K
   Keputusan Menteri P & K No. 098a/U/1976.
6. DRS. F.X. SOEJADI MPA
   Pengantar Analisa Management (Bagian I)

KRONIK

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis—ilmiah—praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik ditanah air kita.

Juni - Agustus 1976.
No. 15/76 Tahun ke XV.

I S I

	Hal.
EDITORIAL	2
DR. BUCHARI ZAINUN Pokok-pokok Pikiran Tentang Management Administrasi	3
S O E D I R D J O Pembinaan Karier Dalam Jabatan Negeri (Bagian I)	15
DRS. KOESWANDI Pusat Inventarisasi Materiil : Arti Pentingnya Dalam Administrasi dan Pengorganisasiannya	24
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA Informasi Khusus Tentang Izin Kerja/Mempekerjakan Tenaga Asing Dibidang Komputer di Indonesia	30
MENTERI P & K Keputusan Menteri P & K No. 098a/U/1976	42
DRS. F.X. SOEJADI MPA Pengantar Analisa Management (Bagian I)	48
K R O N I K	52

No. Izin Terbit : 0535/Per. 2/SK/DIR. PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.
No. Izin Cetak : Kep. 026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.

EDITORIAL

IMPLIKASI SATELIT PALAPA TERHADAP ADMINISTRASI

Berhasilnya peluncuran satelit PALAPA dalam rangka mewujudkan suatu Sistim Komunikasi Satelit Domestik (S.K.S.D.) yang dilakukan di Tanjung Kennedy pada tanggal 8 Juli, 1976 (di Indonesia tanggal 9 Juli, 1976) telah membawa suatu perkembangan baru dalam sistim komunikasi di Indonesia. Kenyataan ini menunjukkan bahwa Pemerintah dan Rakyat Indonesia menyadari benar betapa pentingnya kita memanfaatkan kemajuan-kemajuan di bidang teknologi dalam rangka usaha mewujudkan cita-cita Bangsa yaitu tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Panca Sila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kita bergembira karena kemajuan yang telah kita capai. Namun demikian implikasi-implikasi yang dapat ditimbulkan oleh S.K.S.D. ini hendaklah disadari benar-benar oleh seluruh lapisan masyarakat kita. Salah satu implikasinya adalah implikasi administratif. Artinya dengan adanya S.K.S.D. ini kemampuan aparatur Pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus lebih meningkat lagi. Dengan teknologi komunikasi baru tersebut koordinasi, integrasi dan sinkronisasi kegiatan, baik pada tingkat perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaan diharapkan lebih mantap lagi. Juga penyampaian informasi "dari atas kebawah" dan "dari bawah keatas" diharapkan akan lebih lancar dan cepat. Penggunaan teknologi mutakhir seperti S.K.S.D. PALAPA diharapkan memperlancar usaha untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu seperti:

1. *Lebih meningkatkan lagi persatuan dan kesatuan Bangsa;*
2. *Mempercepat laju pembangunan dengan adanya sarana komunikasi yang jauh lebih baik dari masa yang lalu;*
3. *Peningkatan pelayanan kepada masyarakat,*

yang pada analisa terakhir harus terwujud dalam meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat dalam proses pembangunan Nasional.

Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah dalam bidang peningkatan dan penyempurnaan Administrasi Negara yang selalu memperhatikan faktor ekologis seperti idiologi, politik, ekonomi, teknologi, sosial budaya dan militer (IPOLEKTEK SOSBUDMIL), diharapkan akan berjalan lebih lancar.

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa S.K.S.D. mempunyai implikasi terhadap administrasi. Implikasi ini harus kita sadari bersama agar dapat diwujudkan suatu keseimbangan antara kemampuan administratif yang kita perlukan di satu pihak dan kemajuan-kemajuan teknologi yang telah kita capai di lain pihak. Investasi yang dilakukan Pemerintah dalam S.K.S.D. cukup tinggi yang harus dapat kembali dalam jangka waktu yang relatif singkat. Sebagaimana kita ketahui dalam jangka waktu 7 tahun kita akan memerlukan lagi satu satelit baru. Oleh sebab itu tidak dapat disangkal lagi bahwa kemampuan administratif sebagai penunjang penerapan suatu teknologi komunikasi merupakan salah satu komponen yang perlu ditingkatkan dalam usaha pemanfaatan dan penerapan teknologi yang dimaksud diatas, kesemuanya demi berhasilnya pembangunan.

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG MANAGEMENT ADMINISTRASI

Oleh: DR. Buchari Zainun

I. PENGERTIAN

1. Istilah management dan administrasi relatip masih baru bagi Indonesia. Namun dalam waktu lebih kurang 20 tahun belakang ini kedua istilah ini sudah meluas, berkembang dan banyak dibicarakan orang.

2. Dalam usaha meng-Indonesia-kan istilah-istilah asing, ada yang menulis istilah management dengan ejaan Indonesia tanpa menterjemahkan. Adapun ejaan yang digunakan itu ialah **manejemen.** Terjemahan resmi istilah manejemen ini memang belum ada. Pengertiannyapun mungkin masih beraneka-ragam terlintas dalam pikiran orang yang mendengarkan dan membicarakannya.

3. Untuk keseragaman pengertian, management dapat diartikan: **proses kegiatan untuk mencapai tujuan dengan memanfaatkan orang lain.**

4. Management sudah merupakan kenyataan yang pasti terdapat pada setiap organisasi modern, apalagi organisasi yang besar dan kompleks seperti Bank, Departemen Pemerintah dsb,

5. Demikian pula istilah administrasi yang menjadi kata sifat pada management administrasi bukanlah istilah asli Indonesia walaupun sudah dikenal sejak lama, namun kata administrasi ini juga belum ada terjemahan resminya.

6. Dahulu administrasi hanya berarti tata-usaha. Sekarang dikembangkan pengertian yang luas yaitu: **proses penyelenggaraan kegiatan kerjasama dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.**

7. Kata adiministrasi yang berarti luas tersebut di atas berasal dari kata asing "administration". Istilah administrasi dapat pula menjadi kata sifat seperti tertera pada judul di atas yaitu **Management Administrasi.**

8. Management Administrasi hanya terdapat pada organisasi yang besar, yang kompleks, yang melibatkan banyak orang, yang menyelenggarakan banyak fungsi dan kegiatan dan yang mengandung susunan jabatan bertangga dari tingkat jabatan tertinggi sampai pada tingkat petugas yang rendah.

9. Jabatan tertinggi yang merupakan jabatan pimpinan dapat bersifat tunggal (pimpinan tunggal) atau kolektip (direksi) yang dikenal dengan julukan **administrator.**

II. HUBUNGAN MANAGEMENT DAN ADMINISTRASI.

10. Dari berbagai tulisan dan pandangan mengenai kedua istilah ini dapat disimpulkan adanya 3 macam pandangan yaitu :

    a. Ada yang menganggap management dan administrasi sebagai 2 hal yang sama saja sehingga digunakan silih berganti tanpa membeda-bedakannya.

b. Dengan anggapan bahwa administrasi tidak lain hanya merupakan tata-usaha yang diselenggarakan sebagai kegiatan-kegiatan rutin, maka administrasi dianggap hanya alat daripada management.
Management lebih penting dan lebih menentukan sifatnya.

c. Dengan anggapan bahwa administrasi mempunyai pengertian yang lebih luas dan mencakup maka management merupakan salah satu unsur pokok dari pada administrasi, unsur dinamikanya, sedang organisasi merupakan unsur statika daripada administrasi.

III. RUANG LINGKUP MANAGEMENT ADMINISTRASI

11. Management administrasi hanya terdapat pada organisasi administrasi baik pemerintah maupun swasta. Organisasi administrasi adalah suatu organisasi modern yang sudah tumbuh, berkembang, membesar dan bersifat kompleks, dan seringkali juga disebut organisasi birokrasi.

12. Salah satu pertanda pokok daripada organisasi administrasi adalah terdapatnya sejumlah besar tenaga pimpinan yang menduduki jabatan-jabatan sebagai kepala dan tersusun menjadi satu struktur jabatan-jabatan yang dapat digambarkan dengan bagan struktur organisasi.

13. Adanya struktur yang demikian ini menyebabkan sebagian besar hubungan antara para pejabat satu sama lain berlangsung secara tidak langsung dan menggunakan saluran-saluran komunikasi administrasi. Komunikasi administrasi lebih mementingkan komunikasi tertulis tanpa mengabaikan adanya komunikasi lisan.

14. Dalam organisasi administrasi inilah kita menjumpai adanya management administrasi. Sekalipun demikian disamping management administrasi sekaligus dijumpai pula jenis management lain yang dikenal sebagai **management operasi.**

15. Management Administrasi mencakup 3 pengertian yaitu :

a. Dalam hal administrasi diartikan sebagai tata-usaha maka management administrasi berarti **management tata-usaha.**
Dalam pengertian ini management administrasi mempunyai peranan :

(1) pengelolaan urusan tata-usaha yang ditempatkan pada suatu unit organisasi tata-usaha tersendiri sebagai salah satu unsur bantuan.

(2) pelayanan tata-usaha terhadap semua unit organisasi lainnya dalam satu organisasi tertentu.

(3) pembinaan kegiatan tata-usaha yang diselenggarakan oleh unit-unit tata-usaha lainnya yang lebih rendah posisinya dalam organisasi yang bersangkutan.

(4) pembinaan seluruh kegiatan ketata-usahaan yang pada hakekatnya dilakukan oleh seluruh pejabat dalam satu organisasi birokrasi.

b. Dalam hal administrasi diartikan seluruh pekerjaan staf yang diselenggarakan oleh seluruh unsur bantuan maka management ini berarti **management staf.**
Dalam pengertian ini management administrasi mempunyai peranan sebagai berikut.

(1) pengelolaan seluruh urusan staf yang ditempatkan di bawah koordinasi dan pembinaan seorang kepala staf.

(2) pelayanan staf terhadap seluruh unsur organisasi yang membutuhkannya, baik unsur pimpinan, unsur pelaksana maupun untuk staf lainnya. Pelayanan Staf itu dapat bersifat pelayanan administratip maupun pelayanan tekhnis.

16. Seperti telah diutarakan dimuka bahwa management administrasi berlangsung pada organisasi administrasi. Dalam organisasi yang demikian ini management berlangsung melalui seluruh tangga-tangga unit-unit organisasi. Pada setiap tangga organisasi itu terjadi proses management sebagai suatu tanggapan terhadap setiap pesan.
Dari atas pesan itu berupa perintah, petunjuk dan lain-lain dan dari bawah berupa laporan, permintaan, saran dan lain-lain. Proses management ini berlangsung dari satu tingkat management kepada tingkat management yang lain. Karena itu management dalam pengertian ini dapat dipandang sebagai **management melalui management**.

17. Setiap orang yang menduduki jabatan sebagai kepala mempunyai peranan sebagai pimpinan terhadap bawahannya melalui saluran-saluran organisasi bagaimanapun luas lingkup dan banyak tingkatnya organisasi itu.
Terhadap atasan bagaimanapun tingginya kedudukan seorang kepala unit organisasi namun ia tetap melaksanakan peranan sebagai staf yang berarti membantu terselenggaranya tugas-tugas seorang pimpinan. Dalam kedudukan sebagai staf ini setiap pejabat kepala bekerjasama secara horizontal sehingga mampu menghasilkan prestasi kerja yang terkenal berupa **completed staf work**. Di samping kemampuan kerjasama secara horizontal pejabat kepala yang menjadi staf terhadap atasannya harus mampu pula memanfaatkan kemampuan organisasi dan stafnya sendiri.

18. Karena itulah management administrasi dalam pengertian management melalui management ini tidak dapat mengabaikan kemanfaatan organisasi.
Setiap pimpinan harus bekerja melalui organisasi. Karena itu pula pimpinan harus mengusahakan peningkatan kemampuan organisasi.
Biasanya orang mengatakan bahwa didalam organisasi seorang bawahan tergantung kepada pimpinannya, maka dalam pengertian management administrasi malah sebaliknya yang terjadi. Seorang pimpinan justru lebih banyak tergantung kepada bawahannya karena kegunaan masing-masing unit organisasi banyak ditentukan oleh masing-masing pimpinan unit organisasi itu. Dengan perkataan lain seorang pimpinan lebih banyak tergantung pada pimpinan unit-unit organisasi di bawahnya.

19 Management administrasi dalam pengertian management melalui management inilah sesungguhnya yang penting dipahami oleh para pejabat pimpinan yang mempunyai kedudukan cukup tinggi dalam organisasi. Dibawahnya masih terdapat para pejabat pimpinan yang lebih rendah sebagai bawahannya. Sebagai contoh seorang Kepala Sub Direktorat melaksanakan tugasnya sebagai Kepala dan menyelenggarakan fungsi Sub-Direktoratnya tak dapat lain harus melalui para Kepala Seksi bawahannya. Demikian seterusnya sampai ketingkat Menteri dari sesuatu Departemen. Karena itu seorang Kepala Sub-Direktorat atau sebagai pejabat eselon III pada sesuatu Departemen sudah mulai memerlukan kemampuan management yang bersifat administratip. Keperluan itu lebih besar lagi bagi para pejabat diatas eselon III itu.

20. Atas dasar itulah maka pada tempatnya subjek management administrasi ini perlu diberikan pada setiap program pendidikan dan latihan untuk para pejabat pimpinan seperti SESPA dan lain-lain.
Pejabat pimpinan ini disebut **pimpinan administrasi** karena kebawah melaksanakan tugas memimpin bawahan yang juga berkedudukan sebagai pimpinan, keatas melaksanakan tugas selaku staf terhadap arasannya yang juga berkedudukan sebagi pimpinan yang lebih tinggi.

IV. MANAGEMENT ADMINISTRASI DAN MANAGEMENT OPERASI

21. Walaupun management operasi tidak termasuk pembahasan management administrasi, namun untuk menunjukkan perbedaan dan ke khususan sifat kedua jenis management ini perlu diketahui hal-hal apa yang membedakan management administrasi dan management operasi. Kekhususan management operasi ini perlu diketahui karena management ini terdapat pula dalam organisasi administrasi.

22. Memang pada umumnya management operasi ini terdapat pada organisasi proyek dalam rangka pelaksanaan sesuatu kegiatan yang dilaksanakan melalui sistim proyek. Management Operasi dalam rangka pelaksanaan proyek ini dapat pula disebut management proyek yang tentu saja berbeda dengan management operasi yang terdapat pada organisasi administrasi dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas rutin organisasi.

23. Sekalipun sama-sama bersifat operatip namun management operasi pada organisasi administrasi masih terdapat banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat administratip atau sifat-sifat birokrasi dan organisasi administrasi itu.
    Dalam beberapa hal terdapat perbedaan maupun persamaan antara management operasi pada organisasi administrasi dan management operasi pada organisasi proyek.

24. Management proyek menghadapi faktor-faktor yang lebih konkrit dan pasti seperti mengenai sasaran (target), waktu, kegiatan, lokasi, biaya, tenaga kerja dan peralatan. Target dapat ditentukan secara quantitatip yang harus dicapai secara periodik atau untuk jangka waktu tertentu. Lokasi proyek ditentukan secara pasti sesuai dengan tempat dimana kegiatan-kegiatan harus diselenggarakan. Biaya, tenaga kerja (manhour, manmonth dan sebagainya) dan peralatan pokok yang diperlukan disediakan sesuai dengan kebutuhan untuk penyelesaian proyek. Tata cara atau prosedur keuangan, personalia dan pengelolaan materiil jauh lebih flexible daripada tata cara birokrasi.

25. Management operasi pada organisasi administrasi masih tetap dipengaruhi oleh tata cara yang bersifat birokrasi yang lebih kaku dan menghadapi hal-hal yang kurang pasti. Adanya kekurang pastian mengenai faktor-faktor management seperti target, waktu, lokasi dan sarana-sarana lainnya menyukarkan untuk mengukur efektivitas management itu. Management ini lebih berorientasi kepada legalitas kegiatan dan pertanggungan jawab formil. Management operasi yang demikian ini terdapat umpamanya pada unit organisasi terkecil di Departemen-departemen seperti pada Seksi, Sub-Bagian dan Sub-Bidang.
    Dengan sedikit berbeda dalam tugas, management operasi ini terdapat pula pada berbagai unit pelaksana dan instalasi yang ada pada unit-unit pelaksana yang juga berada di lingkungan masing-masing Departemen.

26. Satu hal yang sama daripada semua management operasi dimanapun terdapatnya management operasi itu adalah sifat hubungan yang langsung antara atasan dengan para bawahannya. Para bawahan ini bertugas langsung sebagai pelaksana-pelaksana tanpa mempunyai bawahan lagi. Hubungan hirarki pada management operasi adalah satu tingkat. Diantara atasan dengan para pelaksana itu tidak terdapat lagi pejabat-pejabat yang berkedudukan sebagai kepala. Dalam management operasi seorang atasan yang memberi tugas dan mendelegasikan wewenang kepada bawahannya mengetahui persis siapa-siapa bawahannya yang melaksanakan masing-masing tugas secara langsung dan yang melakukan sendiri tugas-tugas itu.

27. Berdasarkan pengertian ini maka management operasi ini dapat pula terjadi pada tangga-tangga organisasi yang lebih tinggi. Seorang pejabat kepala yang memperoleh tugas dalam rangka management operasi ini pada saat dia melaksanakan tugas itu sendiri, tanpa menggunakan staf dan aparat organisasinya dia bertindak pada saat itu sebagai seorang pelaksana dan tidak berfungsi sebagai kepala. Hal seperti ini seringkali terjadi bilamana yang diangkat sebagai kepala unit organisasi adalah seorang spesialis yang mempunyai keahlian tertentu dan yang hanya dapat dimanfaatkan bila diberi tugas yang dilakukan sendiri dengan menggunakan keahlian pribadinya itu. Management operasi yang demikian ini dapat disebut management by assigment, management atas dasar penugasan.

28. Bilamana jenis management operasi yang disebut management by assigment terlalu banyak digunakan pada tingkat organisasi administrasi yang lebih atas dapat mengakibatkan berkurangnya peranan dan fungsi organisasi. Mungkin hanya dalam keadaan-keadaan yang mendesak dan memaksa management by assigment ini dapat dibenarkan adanya.

29. Seorang pimpinan administrasi sejauh mungkin hendaknya berusaha menghindarkan berkurangnya atau merosotnya peranan organisasi yang dipimpinnya. Untuk itu sejauh mungkin dikurangi keinginan menggunakan management by assigment. Pelaksanaan tugas-tugas dalam rangka pelaksanaan fungsi yang sudah dipercayakan kepada unit organisasi yang lebih rendah diusahakan untuk dilaksanakan oleh masing-masing pimpinan unit organisasi itu secara fungsionil dengan memanfaatkan unit organisasinya.

30. Suatu gejala yang banyak terlihat dewasa ini justru kesibukan diatas dan sebaliknya kesepian atau kelesuan dibawah. Antara lain hal ini disebabkan karena tidak jalannya management administrasi. Suatu kenyataan yang kontradiktip terjadi dalam organisasi administrasi seperti dalam organisasi pemerintah. Disatu pihak ingin dipertahankan adanya organisasi administrasi yang bersifat strukturil. Dilain pihak orang segan menggunakan organisasi administrasi itu. Penyelesaian pekerjaan melalui saluran organisasi dianggap terlalu lamban dan sukar diketahui dengan pasti siapa yang mengerjakan pekerjaan itu.

31. Sekarang pertanyaan yang harus dijawab adalah: Dalam realita dengan adanya organisasi administrasi, dapatkah management administrasi dimanfaatkan dan bagaimana memanfaatkannya.

V. PEMANFAATAN MANAGEMENT ADMINISTRASI

32. Seorang pimpinan unit organisasi yang disebut pimpinan administrasi dimanapun tempatnya pada tingkatan organisasi administrasi adalah seorang generalis. Dalam menyelenggarakan fungsi-sungsi managementnya, seorang generalis berusaha memanfaatkan kemampuan administrasi melalui beberapa pendekatan administrasi.

33. Seorang generalis menyadari peranan para spesialis yang semakin meningkat jumlah dan mutunya. Para spesialis ini dipengaruhi oleh bidang spesialisasi dan standar-standar profesinya.
Standar-standar profesi dari setiap bidang spesialisasi ditentukan oleh suatu disiplin yang menjadi bidang studi masing-masing spesialis. Menyadari peranan para spesialis itu, seorang pimpinan administrasi sebagai seorang generalis harus menggunakan pendekatan multi-disiplin atau pendekatan interdisiplin.

34. Tugas dibebankan pelaksanaannya kepada seorang petugas sedangkan pelaksanaan fungsi menjadi tanggung-jawab dari satu unit organisasi.
Dalam rangka inilah seorang pimpinan administrasi yang membawahi pimpinan-pimpinan unit organisasi harus mengusahakan keserasian antara fungsi yang satu dengan fungsi lainnya. Untuk itu seorang generalis menggunakan pendekatan multi-fungsi.

35. Untuk menyelenggarakan sesuatu fungsi setiap unit organisasi yang diserahi tanggung-jawab untuk itu sebenarnya merupakan sesuatu sistim yang menggabungkan beberapa unsur pokok seperti tujuan, sasaran, waktu, pimpinan, organisasi, pegawai, prosedur, biaya, tempat, peralatan, mesin, bahan dan lingkungan. Seorang generalis harus berusaha menjaga dan menjalin hubungan yang serasi antara semua unit organisasi yang masing-masingnya merupakan sistim itu sehingga merupakan satu sistim yang menyeluruh. Sistim yang menyeluruh ini disebut organisasi administrasi.
Untuk menjamin terwujudnya sistim yang menyeluruh ini seorang generalis dapat menggunakan pendekatan sistim.

36. Setiap pimpinan, apakah dia pimpinan operasi atau pimpinan administrasi adalah seorang pemimpin daripada manusia-manusia yang dipimpinnya. Sebagai kelompok manusia yang merupakan satu kesatuan masyarakat, dalam sikap, perbuatan dan tingkah lakunya dipengaruhi oleh nilai-nilai sosial, budaya dan moralitas tertentu yang dianut oleh masing-masing atau keseluruhan anggota unit organisasi itu. Kenyataan ini mengharuskan seorang pimpinan administrasi menggunakan pendekatan tingkah laku.

37. Sebagai satu kesatuan sosial, setiap unit organisasi juga merupakan bagian dari sistim sosial yang lebih luas. Perubahan-perubahan dalam lingkungan masyarakat yang lebih luas itu berpengaruh atas kelangsungan hidup dan perkembangan unit organisasi itu.
Karena itu seorang pimpinan administrasi harus peka terhadap setiap perubahan yang terjadi disekitarnya. Bahkan semakin tinggi kedudukan pimpinan administrasi itu haruslah dia semakin peka pula terhadap perubahan-perubahan itu. Untuk itu seorang pimpinan adminsitrasi dapat menggunakan pendekatan lingkungan.

VI.. SYARAT-SYARAT KEMAMPUAN ADMINISTRASI

38. Sebagai seorang pimpinan administrasi yang dalam pelaksanaan fungsinya banyak tergantung kepada kemampuan dan kesediaan bekerjasama para bawahannya yang juga para pimpinan unit, maka pimpinan administrasi harus mampu meningkatkan mutu, kecakapan dan kesadaran serta rasa tanggung jawab organisasi para bawahannya.

39 Untuk menghindarkan cara-cara pemecahan masalah secara tambal sulam, maka seorang pimpinan administrasi harus mampu melihat tali-temali berbagai masalah dalam organisasinya. Diapun harus mampu mencarikan penyelesaian masalah-masalah itu secara lebih menyeluruh sifatnya.

40. Karena seorang pimpinan administrasi harus memanfaatkan aparatur organisasinya secara menyeluruh dan harus berhubungan secara tidak langsung dengan keseluruhan manusia yang menjadi anggota organisasinya, maka dia harus mampu memilih dan menggunakan alat, cara dan media komunikasi yang tepat sehingga setiap pesan yang disampaikan dapat mencapai sasaran dan dapat dipahami oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Hal ini berlaku pula dalam hubungan antara pimpinan administrasi itu dengan pihak-pihak diluar organisasinya.
Ini berarti bahwa pimpinan administrasi harus mampu memilih dan menggunakan komunikasi administrasi maupun komunikasi sosial sehingga kerjasama yang diperlukannya dapat diwujudkan.

41. Sesuai dengan prinsip pengecualian yang berlaku bagi setiap pimpinan organisasi maka seorang pimpinan administrasipun harus mampu dan bersedia mendelegasikan wewenang dan membagi sebagian wibawanya kepada para pimpinan bawahannya dengan dan pada setiap kesempatan yang ada.
Hal ini diperlukan oleh pimpinan bawahan itu untuk mengambil keputusan pada waktu dan dimana mereka berada dan sedang dihadapkan kepada persoalan yang menghendaki penyelesaian segera.

42. Salah satu penerapan daripada prinsip pengecualian itu ialah bahwa seorang pimpinan administrasi hendaknya lebih banyak memberikan perhatiannya kepada masalah-masalah yang berdimensi dan berorientasi kemasa depan. Semakin tinggi kedudukan pimpinan administrasi itu hendaknya semakin jauh kemasa depan kemampuannya melihat dan meninjau setiap masalah yang dihadapinya. Penyelesaian dari masalah-masalah yang berdimensi sekarang lebih banyak di serahkan kepada para pejabat yang lebih rendah.

VIII. P E N U T U P.

43. Konsepsi dan pendekatan management administrasi yang disertai oleh syarat-syarat kemampuan yang dimiliki oleh pimpinan administrasi dapat diterapkan dalam organisasi pemerintah. Adapun penerapan itu antara lain dimungkinkan dalam bidang perumusan kebijaksanaan, pernecanaan dan pengawasan yang bersifat menyeluruh serta dalam pelaksanaan yang terintegrasi daripada tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Catatan penulis.

1. Tulisan ini ditujukan kepada para peserta SESPA atau program diklat lainnya sebagai bahan pembantu kuliah/ceramah Management Administrasi.
2. Pengutipan sebagian atau seluruh tulisan ini hanya diperkenankan atas ijin penulis.

PEMBINAAN KARIER DALAM JABATAN NEGERI

(BAGIAN I)

oleh

SOEDIRDJO

I. PENDAHULUAN :

1. Undang-undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Undang-undang Nomor 8 tahun 1974) dalam Bab III menentukan pokok-pokok tentang pembinaan pegawai negeri sipil yang :

   a. diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna ;

   b. dilaksankan berdasarkan sistim karier dan sistim prestasi kerja..

2. Pembinaan pegawai dilaksanakan atas dasar sistim karier dan sistim prestasi kerja agar "dapat dikembangkan bakat dan kemampuan yang ada pada diri masing-masing pegawai Negeri Sipil secara wajar".
   Yang harus dilaksanakan adalah sistim pembinaan karier tertutup dalam arti Negara, dengan tidak menutup kemungkinan adanya sistim karier terbuka untuk jabatan tertentu apabila perlu untuk kepentingan Negara, yang demikian itu "untuk dapat lebih meningkatkan dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya."

3. Sistim karier tertutup adalah bahwa pangkat dan jabatan yang ada dalam sesuatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu, tetapi tertutup bagi orang luar. Sistim karier terbuka adalah bahwa pangkat dan jabatan dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar dari organisasi itu asalkan mempunyai kecakapan yang diperlukan, tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai.
   Dengan sistim karier tertutup dalam arti Negara dimungkinkan perpindahan pegawai negeri dari Departemen/Lembaga yang satu ke Departemen/Lembaga yang lain atau dari Propinsi yang satu ke Propinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat managerial.

4. Dalam rangka pelaksanaan sistim karier dan sistim prestasi kerja harus ada pengkaitan yang erat antara kepangkatan dan jabatan, atau dengan perkataan lain perlu adanya pengaturan tentang jenjang kepangkatan pada setiap jabatan. Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam suatu jabatan, pangkatnya harus sesuai dengan pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu.

5. a Jabatan, yaitu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan suatu satuan organisasi, dapat mencakup dua pengertian ditinjau dari sudut strukturil dan dari sudut fungsionil.

   b. Dalam jabatan strukturil, pegawai negeri sipil yang berpangkat lebih rendah tidak dapat membawahi langsung pegawai negeri sipil yang berpangkat lebih tinggi.

   c. Jabatan strukturil adalah jabatan yang secara tugas ada dalam strukturil organisasi (seperti Sekjen, Direktur, Kepala Seksi, dan sebagainya) dan jabatan fungsionil adalah jabatan yang ditinjau dari sudut fungsinya dalam suatu satuan organisasi, seperti Penilik, Dokter Ahli Penyakit Jantung, Juru Ukur, dan lain-lain.

6. Untuk mencapai dayaguna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan pendidikan serta pengaturan dan penyelenggaraan latihan jabatan (latihan pra-jabatan dan dalam jabatan) Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan.

7. Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam Pangkat dan Jabatan tertentu. Pengangkatan dalam sesuatu jabatan dilaksanakan dengan memperhatikan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu.
   Demikianlah beberapa ketentuan Undang-undang pokok Kepegawaian serta penjelasannya, yang relevant dan langsung berhubungan dengan pembinaan karier dalam jabatan Negeri.

II. PEMBAGIAN PEKERJAAN, JENIS TINGKATAN JABATAN.

8. Dari ketentuan tentang arti sesuatu jabatan dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil tergambarlah sudah, bahwa ;
   a. Jabatan yang diduduki/dipegang oleh seorang pegawai negeri, tiap-tiap kali merupakan suatu kelompok kegiatan tertentu :
   b. Tugas, tanggung jawab, hak dan wewenang setiap satuan organisasi, terbagi (dan terbagi habis) kedalam pelbagai kelompok kegiatan yang masing-masing termasuk dalam jabatan-jabatan yang diadakan dalam satuan organisasi itu, atau secara singkatnya : tugas dan fungsi suatu satuan organisasi dibagi habis dalam jabatan-jabatan yang terdapat dalam satuan organisasi itu.

9. Jumlah daripada jenis jabatan yang ada dalam suatu susunan organisasi, ditentukan oleh jenis tugas dan fungsi satuan organisasi itu dan oleh cara pembagian atau pemerinciannya kedalam kelompok-kelompok kegiatan yang masing-masing tercakup dalam suatu jabatan.
   Adapun jumlah jabatan dari masing-masing jenis itu ditentukan oleh Beban Kerja satuan organisasi yang bersangkutan dan Sarana Kerja yang tersedia (3M) bagi pelaksanaan tugasnya serta waktu kerja yang ditentukan untuk pelaksanaan tugas satuan organisasi yang bersangkutan.
   Tingkatan jabatan yang terdapat dalam suatu satuan organisasi ditentukan oleh tingkatan luas/berat: tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak masing-masing jabatan dalam urutan perbandingan dengan luas/berat: tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak induk organisasi yang bersangkutan dan organisasi pemerintah sebagai keseluruhan.

10. Pembagian tugas pekerjaan pada umumnya dapat dilakukan menurut
    a. lokasi atau tempat dimana tugas itu harus dilaksanakan ;
    b. waktu dalam mana sesuatu tugas harus dilaksanakan ;
    c. kwalifikasi perorangan c.q. persyaratan yang diperlukan untuk dapat/boleh melakukan tugas-tugas itu ;
    d. materi atau masalah (bidang substantip) yang harus diselesaikan ;
    e. metode atau proses yang harus digunakan dalam melaksanakan pekerjaan, atau
    f. suatu kombinasi diantara beberapa cara tersebut huruf a, sampai dengan huruf e.

    Jika ditelaah ketentuan-ketentuan mengenai tugas, fungsi dan susunan organisasi menurut Keppres No. 45/1974 serta surat-surat keputusan pelbagai Menteri mengenai tindak lanjut dibidang penyusunan organisasi masing-masing Departemen, maka ternyata bahwa pembagian tugas telah diselenggarakan menurut cara tersebut pada huruf a, d, e, dan f.

Selanjutnya akan ternyata, bahwa unsur pelaksanaan tugas Departemen yaitu :

di Pusat : Dit. Jen., Direktorat, Sub. Direktorat, dan Seksi ;
di Daerah : a, Kanwil Dept, Bidang dan Seksi ;
b. Kantor Dit. Jen di Kabupaten/Kodya, dan Seksi.

pada umumnya tidaklah melaksanakan sendiri kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan tugas yang telah ditentukan, melainkan bahwa unsur-unsur pelaksanaan termaksud menyelenggarakan PEMBINAAN atas pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh unit-unit pelaksanaan yang terdapat dalam lingkungan masing-masing Departemen.
Pengertian PEMBINAAN dalam hal ini mencakup kegiatan-kegiatan :

a. perencanaan,
b. pengaturan,
c. pengendalian, dan
d. penilaian

yang berhubungan dengan tugas-tugas yang dilaksanakan itu.
Adapun pengertian PENGATURAN, meliputi kegiatan :

a. perumusan kebijaksanaan,
b. pemberian pelayanan,
c. pemberian bimbingan,
d. pemberian perijinan, dan
e. pengawasan.

(periksalah: Lampiran I, Instruksi Presiden No. 15/1974 pasal 4, tentang Pelaksanaan Pembinaan Pendidikan dan Latihan).

Catatan :

Walaupun belum sepenuhnya secara konsisten, namun dalam pelbagai Surat Keputusan Menteri tentang susunan organisasi Departemen, telah ternyata digunakan istilah pembinaan dan pengaturan dengan pengertian seperti termuat pada angka 10 diatas ini.

11. Yang ingin ditekankan setelah uraian-uraian diatas ini, ialah bahwa cara pembagian pekerjaan yang dianut dalam penyusunan struktur suatu organisasi akan menentukan jenis-jenis jabatan tertentu yang terdapat dalam organisasi itu, khususnya jenis-jenis jabatan fungsionil tertentu dalam organisasi itu.
Pelbagai jenis jabatan fungsionil tertentu itu selanjutnya akan menentukan kwalifikasi atau persyaratan spesialistis bagi pegawai-pegawai yang akan ditempatkan dalam pelbagai jenis jabatan fungsionil itu.
Tingkatan yang terdapat dalam masing-masing jenis jabatan fungsionil dilingkungan suatu organisasi, yang menghendaki adanya tingkatan kemampuan spesialistis dari pegawai yang bersangkutan apabila kemampuan spesialistis dari pegawai yang akan membentuk suatu lapangan kerja profesionil dimana karier pegawai-pegawai akan dapat dibina.

III. JABATAN FUNGSIONIL DAN STRUKTURIL SERTA MUTASI PEJABATNYA.

12. Jabatan-jabatan fungsionil yang masing-masing memerlukan spesialisasi tertentu dapat dibagi dalam :

    a. Jabatan fungsionil yang mensyaratkan wewenang formil (legal) dalam suatu bidang spesialisasi/keahlian, seperti umpamanya jabatan : dokter, apoteker, akuntan, nakhoda, mualim, penerbang, sopir, dan lain-lain ;

b. Jabatan fungsionil yang tidak mensyaratkan suatu wewenang formil (legal), melainkan mensyaratkan keahlian/spesialisasi yang dibuktikan, baik dengan atau tanpa tanda bukti formil (seperti ijazah dalam sesuatu profesi). Dalam jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal ini akan dapat dimaksudkan jabatan dalam : administrasi umum, jabatan guru, jabatan tehnik umum dan lain-lain.

13. Diantara jabatan-jabatan dalam aparatur pemerintahan terdapat segolongan jabatan yang disebut jabatan strukturil. Tangga jabatan strukturil mengikuti susunan organisasi badan pemerintahan yang bersangkutan. Jabatan strukturil termaksud pada umumnya adalah jabatan yang bersifat managerial/mengelola/memimpin.
Jabatan strukturil dapat mengelola pelbagai golongan pekerjaan yang harus diselenggarakan oleh satuan organisasi yang dipimpinnya, baik dalam jabatan fungsionil dengan wewenang formil (legal), maupun dalam jabatan fungsionil tanpa wewenang formil (legal).
Pada dasarnya maka jabatan strukturil adalah terbuka baik bagi pegawai dari dalam lingkungan satuan organisasi yang bersangkutan maupun bagi pegawai negeri yang berasal dari lain satuan organisasi pemerintahan.

14. Mutasi pegawai dari jabatan fungsionil dengan wewenang formil/legal yang satu ke jabatan fungsionil dengan wewenang formil/legal yang lain, dengan sendirinya hanya dapat dilakukan apabila pegawai yang bersangkutan juga memiliki spesialisasi/wewenang formil (legal) yang lainnya itu dan wewenang formil/legal yang lain itu pada dasarnya hanya dapat diperolehnya setelah ia menamatkan pendidikan/latihan khusus untuk mencapai ijazah/tanda bukti spesialisasi itu.

15. Mutasi pegawai dari jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal yang satu ke jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal yang lain seharusnya hanya dapat dilakukan :

a. melalui masa perubahan spesialisasi/keahlian (omscholling) yang diselenggarakan dalam latihan secara berturut-turut untuk mencapai tingkat keahlian yang sesuai dengan jabatan dan pangkatnya dalam waktu yang tidak terlampau lama ;
b. melalui masa peruabahan spesialisasi/keahlian (omscholing) yang diselenggarakan dalam praktek pelaksanaan pekerjaan fungsionil yang baru, mulai dari taraf permulaan hingga taraf yang sesuai dengan pangkat dan jabatannya yang lazimnya akan memerlukan waktu yang tidak sedikit.

16. Karena jabatan strukturil terutama dalam tingkatan atas lazimnya menyelenggarakan pimpinan atas jabatan-jabatan yang multi fungsionil (baik jabatan fungsionil dengan wewenang formil/legal, maupun jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal, maupun jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal, sedangkan pegawai negeri yang (akan) ditempatkan dalam jabatan strukturil itu pada umumnya hanya memiliki spesialisasi/keahlian dalam satu jurusan, maka dalam rangka pembinaan karier pegawai negeri sipil perlu direncanakan suatu sistim untuk mempersiapkan calon-calon penempatan dalam jabatan strukturil, yang mencakup :

a. Proses pematangan calon dari dalam lingkungan satuan organisasi yang bersangkutan :
b. proses pematangan calon dari luar lingkungan satuan organisasi yang bersangkutan, dan.
c. proses penempatan calon yang berasal dari luar lingkungan pemerintahan.

Segala sesuatu dengan tidak mengurangi kebebasan pimpinan pemerintahan untuk menyelenggarakan penempatan dalam jabatan strukturil sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Proses-proses pematangan dan persiapan termaksud diatas ini akan mencakup :

a. bidang-bidang yang umum berlaku bagi setiap jabatan strukturil dan

b. bidang-bidang yang secara khusus berlaku bagi sesuatu golongan spesialisasi/ keahlian.

17. Penempatan seorang pegawai negeri dalam jabatan strukturil, baik ia berasal dari jabatan fungsionil dengan wewenang fromil/legal ataupun dari jabatan fungsionil tanpa wewenang formil/legal, secara langsung dan tanpa masa pematangan seperti dimaksud pada kalimat 16 diatas ini, dalam banyak hal akan memerlukan penempatan seorang pegawai senior lainnya untuk memberikan asistensi dibidang spesialisasi/ keahlian lainnya yang tidak dimiliki oleh pegawai yang (akan) ditempatkan dalam jabatan termaksud.
Dalam hal ini, maka azas jalur dan staf serta azas fungsionalisasi yang dianut dalam penentuan susunan organisasi aparat pemerintahan dewasa ini sudahlah menyediakan kerangka yang sesuai dengan proses penempatan pegawai dari jabatan apapun ia berasal dalam suatu jabatan strukturil.
Unsur staf atau pembantu pimpinan diadakan antara lain untuk memberi bantuan tehnis dan administratif kepada setiap jabatan strukturil (pimpinan). Dalam pada itu, maka menjadi urgent untuk mempersiapkan aparat unsur staf ini agar mampu memberikan bantuan tehnis dan administratif yang menjadi tugas dan fungsinya. Unsur pelaksana daripada sesuatu organisasi antara lain berkewajiban pula untuk memberikan saran dibidang fungsi (spesialisasi) masing-masing kepada pegawai yang ditempatkan dalam jabatan pimpinan (strukturil).

IV. SISTIM KARIER TERTUTUP DALAM ARTI NEGARA.

18. Sistim karier tertutup dalam arti Negara, mengandung pengertian adanya sistim karier terbuka didalam lingkungan Negara, yaitu umpamanya terbuka diantara pelbagai Departemen pemerintahan, sehingga pangkat dan jabatan yang ada dalam suatu Departemen dapat diduduki pula oleh pegawai yang berasal dari Departemen lain. Dalam rangka pengertian ini, timbullah pertanyaan apakah jabatan fungsionil yang satu dapat diduduki oleh pegawai yang tergolong dalam suatu jabatan fungsionil yang lain ?
Pada dasarnya maka pertanyaan termaksud tidak dapat di iyakan tanpa dipenuhinya persyaratan tertentu dibidang keahlian/spesialisasi jabatan fungsionil yang bersangkutan. Umpamanya, sebagai misal yang ekstrim, maka jabatan Dokter Ahli Penyakit Jantung tidak akan dapat diduduki oleh seorang pegawai yang memiliki keahlian sebagai dan berasal dari jabatan fungsionil Insinyur Ahli Konstruksi Beton. Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa sistim karier terbuka (didalam lingkungan Pemerintahan) tiap-tiap kali dibatasi c.q. ditutup oleh sayrat keahlian/ spesialisasi bagi suatu jabatan fungsionil, dengan pengertian bahwa tangga karier dalam jabatan-jabatan fungsionil harus tetap terbuka bagi pegawai yang memiliki spesialisasi/keahlian yang diperlukan dalam jabatan fungsionil yang bersangkutan.

19. Jika tangga jabatan strukturil mengikuti hierarchi tanggung jawab (line of responsibility) menurut susunan organisasi aparat pemerintahan yang bersangkutan, maka tangga jabatan fungsionil yang diperlukan bagi pembinaan karier pegawai disusun menurut hierarchi profesinya, dengan tiap-tiap kali menentukan urutan tingkat mengenai:

a. berat dan sukarnya pekerjaan,

b. taraf tanggung jawab,

c. luas wewenang, dan

d. besarnya hak,

bagi masing-masing jabatan fungsionil.

Kemudian daripada itu dapatlah dirumuskan :

a. pangkat atau jenjang kepangkatan bagi masing-masing tingkat jabatan fungsionil itu dengan menggunakan ke 17 pangkat yang telah tersedia dalam peraturan gaji yang kini berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PGPS-68) dan

b. persyaratan yang harus dipenuhi untuk penempatan dalam masing-masing tingkat jabatan funsionil itu.

20. Sebagai contoh bagi proses termaksud pada kalimat 19 diatas ini dapatlah diperiksa ;

a. Surat Keputusan Menteri P dan K No. 079/1970, tentang jabatan dan jenjang pangkat Tenaga Edukatif dalam lingkungan Perguruan Tinggi ;

b. Surat Keputusan Menteri P dan K No. 079/1970, tentang tugas dan kriteria pengangktan dalam jabatan akademis (beserta lampirannya I, Ia, II dan IIa) ;

c. Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 350/kpts/Org/8/71 tentang Norma dan Kriteria Pengangkatan dalam Jenjang Kepangkatan bagi jabatan Penelitian ;

d. Keputusan Ketua LIPI No. 159/Kep/J.10/75, tentang Ketentuan Pengangkatan, Kenaikan dan Pemebrhentian dalam jabatan Penelitian, (beserta lampiran-lampirannya).

21. a. Akhirnya, dapatlah dicatat, bahwa azas dalam UU 8/74 yang termuat pada kalimat 5, huruf (b), diatas ini, secara harafiah (letterlijk) tidak menghendaki adanya pendidihan (overlapping) dalam jenjang kepangkatan bagi pelbagai tingkatan jabatan strukturil, seperti yang dewasa ini masih mungkin berlaku, misalnya.

(1) Kepala Biro : pangkat menurut IV/b – c – d ;
(2) Kepala Bagian : pangkat menurut IV/a – b – c ;

Lain halnya, apabila dalam pelaksanaannya nanti azas termaksud akan diberi pengertian "berpangkat" menurut jenjang kepangkatan yang lebih rendah/ lebih tinggi".

b. Bandingkanlah dengan jenjang kepangkatan untuk :

(1) Ahli Peneliti : pangkat menurut IV/c – d – e.
Peneliti : pangkat menurut IV/a – IV/b.
Ajun Peneliti : pangkat menurut III/c – III/d ;
Asisten Peneliti : pangkat menurut III/a – III/b.

yang tidak menunjukkan adanya overlapping antara pangkat dalam tingkat jenjang kepangkatan ; demikian juga halnya dengan jabatan-jabatan ;

(2) Guru-Besar : pangkat menurut IV/d – IV/e ;
Lektor-Kepala : pangkat menurut IV/b – IVc ;
Lektor : pangkat menurut IV/a
Lektor Madya : pangkat menurut III/d
Lektor Muda : pangkat menurut III/c
Asisten Ahli : pangkat menurut III/b
Asisten Ahli Madya : pangkat menurut III/a
Asisten : pangkat menurut II/d
Asisten Madya : pangkat menurut II/c
Asisten Muda : pangkat menurut II/b

Periksalah untuk ini

Keputusan Menteri P dan K No. 078/1970 dan 079/1970
Keputusan Menteri Pertanian No. 350/Kpts/org/8/71 dan
Keputusan Ketua LIPI No. 159/Kep/J.10/75.

*****

PUSAT INVENTARISASI MATERIEL: ARTI PENTINGNYA DALAM ADMINISTRASI DAN PENGORGANISASIANNYA

Oleh :
Drs. Koeswandi

Penulis ingin mengemukakan dua hal, yakni (1) arti pentingnya fungsi pengendalian yang dilakukan oleh Pusat Inventarisasi Materiel (P.I.M.) terhadap segenap aspek dari Administrasi Materiel, dan (2) menyajikan satu pola dasar membentuk P.I.M.

FUNGSI PENGENDALIAN INVENTARIS (INVENTORY CONTROL)

Sekedar sebagai titik penyajian, penulis ingin mengetengahkan apakah yang dimaksudkan dengan inventarisasi Negara sebagai tersirat dalam Instruksi Presiden No. 3, tahun 1971 dan Surat Keputusan Menteri Keuangan R.I. No. Kep 2251/MK/V/1971 tentang: Pedoman Pelaksanaan tentang Inventarisasi Barang-barang Milik/Kekayaan Negara :
"Yang dimaksud dengan barang-barang Milik Negara adalah semua barang-barang milik negara yang berasal/dibeli dengan dana yang bersumber untuk seluruhnya ataupun sebagiannya dari Anggaran Belanja Negara ataupun dengan dana diluar Anggaran Belanja Negara yang berada dibawah pengurusan ataupun pengusahaan Departemen-departemen, Lembaga-lembaga Negara, Lembaga-lembaga Pemerintah non-Departemen serta unit-unit dalam lingkungannya, yang terdapat baik didalam Negeri maupun diluar negeri".

Dari kutipan tersebut diatas maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. bahwa, dari segi sumber/dana-nya, maka apa yang dimaksudkan dengan inventaris Negara/milik Negara/kekayaan Negara adalah cukup jelas ;
2. bahwa telah jelas pula mengenai instansi/siapa yang menguasai-menggunakan serta mempertanggung-jawabkannya ; dan
3. penyebaran daripada inventaris Negara, yakni baik yang berada didalam negeri maupun diluar negeri.

Masalah yang timbul adalah :

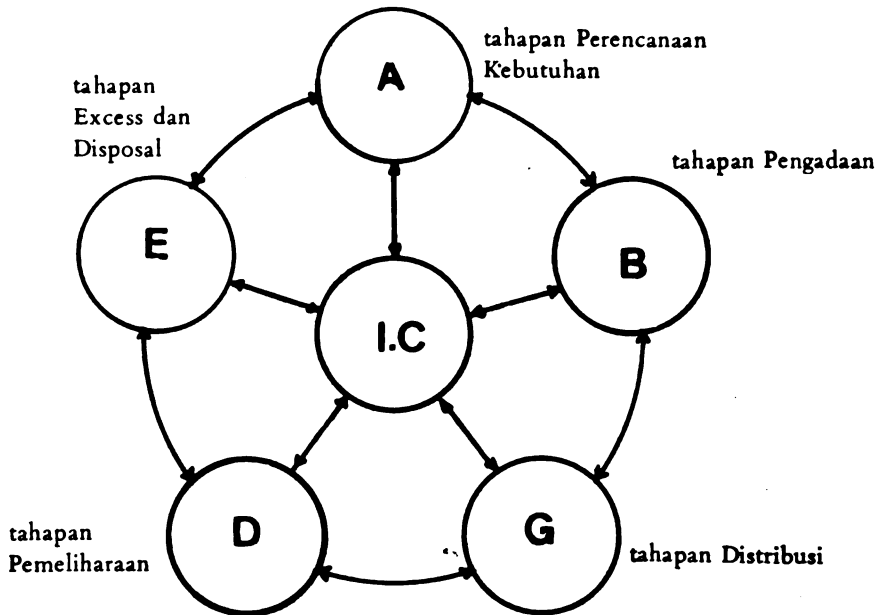
1. kekayaan negara yang volumenya demikian besarnya itu bagaimana akan di-managed/ dibina atau dilola (obyek pengendalian) ;
2. siapa subyek yang harus melaksanakan pembinaannya dan bagaimanakah koordinasi, intergrasi, sinkronisasinya ; dengan
3. penyebaran (lokasi) yang demikian luasnya.

Semoga jawaban mengenai pemecahan masalah diatas itu, pada akhir penyajian dapat penulis ketengahkan.

Apakah sebenarnya fungsi daripada P.I.M. yang mempunyai arti-penting dalam pengendalian inventaris (inventory control) itu ?
Secara singkat fungsinya adalah sebagai berikut :

1. membina catalog (katalogisasi) dalam menunjang program standarisasi ;
2. merencanakan kebutuhan.
3. memberikan pengarahan dalam pengadaan ;

4. membina sistim distribusi ;
5. memberikan pengarahan dalam pemeliharaan; dan
6. memberikan pengarahan dalam penentuan materiel lebih (excess) dan penghapusan (disposal).

Bagan visualisasi berikut ini kiranya dapat memberikan kejelasannya :

I.C. (Inventory Control) sebagai titik pusat K.I.S. dengan tahapan-tahapan A—B—C—D dan E yang merupakan satuan-satuan organisasi funsionil dalam siklus logistik/administrasi materiel.

FUNGSI KATALOGISASI DAN STANDARISASI :

Di atas telah penulis ketengahkan bahwa volume atau populasi materiil inventaris Negara/kekayaan Negara itu demikian besarnya, sehingga perlu dipikirkan bagaimanakah cara yang sebaik-baiknya untuk memudahkan pembinaannya atau katalogisasinya.

Suatu pengarahan dalam hal tersebut adalah mendasarkannya pada segmental approach dengan kepentingan/tujuan yang melekat pada pendekatan itu sendiri sebagaimana akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Untuk memudahkan penyajian tanggung-jawab/perhitungan materiel, sebagaimana tersirat dalam surat keputusan Menteri Keuangan no. KEP-225/MK/V/4/1971 maka diadakan pengelompokan kedalam :
   a. barang-barang milik negara/kekayaan negara yang termasuk jenis barang-barang tidak bergerak ;
   b. barang-barang bergerak ;
   c. hewan-hewan dan barang-barang persediaan.
2. Untuk menentukan derajad/tingkatan dalam pembinaannya maka diadakan penggolongan menurut kepentingannya, (criticality and essentiality), misalnya mengkhususkan perhatian terhadap mesin, bahan minyak dan pelumas.
3. Untuk dapat menentukan batas persediaan, maka diadakan pengelompokan menurut lokasi dari fihak-fihak yang akan dilayani, yakni jauh-dekatnya jarak dari titik-titik distribusi.

4. Pengelompokan materiel dapat pula didasarkan pada penguasaan bidang teknis atau technical services, misalnya, materiel zeni, kesehatan, dan lain-lain.
5. dalam rangka menunjang tugas-tugas khusus atau operasi, diadakan pengelompokan kedalam : bekal kelas I adalah pangan ; bekal kelas II meliputi pakaian dan barang-barang yang tercantum dalam D.S.P.P. , dan lain seterusnya.
6. Juga dapat diadakan pengelompokan yang didasarkan pada sistim penganggarannya; berdasarkan nilai/harganya.

Yang ingin penulis ketengahkan adalah pengelompokan dalam rangka katalogisasi. Dalam rangka katalogisasi maka segenap materiel dikelompokan kedalam groups (kelompok) dan setiap group itu diperinci kedalam kelas (class). Kelompok maupun kelas termaksud diberi angka ciri atau pengenal dengan dua angka, hal mana telah dianut oleh berbagai negara.

Berdasarkan pola itu maka secara keseluruhan diadakan 99 kelompok, dan setiap kelompok dibagi kedalam kelas sesuai perkembangan/kebutuhan. Jika dalam rangka katalogisasi digunakan dasar penggunaan angka sebanyak 11 (sebelas) maka untuk kelompok dan kelas sudah terpakai 4 (empat) angka. Dengan demikian sebanyak 7 (tujuh) angka yang tersisa itu dijadikan ciri/angka pengenal untuk materiel yang dimaksudkan.

Sebagian negara menggunakan dasar 13 (tigabels) angka dan ada pula dengan 14 (empatbelas) dan lain-lain.

Sekedar untuk visualisasi disajikan model terlampir.
Bagaimanapun modelnya, sasarannya adalah satu, memberikan materiel yang tepat.

MERENCANAKAN KEBUTUHAN MATERIEL.

Perkenankanlah penulis mengetengahkan terlebih dahulu arti daripada pokok pengertian yang digunakan dalam tulisan ini, sebagai berikut :
Suatu proses (siklus) kegiatan pengolahan yang dinamis dalam rangka penentuan sasaran-sasaran (objectives) yang hendak dicapai, pengalokasian dana dan daya (means, man, money and materials) dan pewadahannya (organization), penentuan cara-cara dan jalan (methode and systems) yang setepat-tepatnya (effectiveness & efficiency) untuk mencapai sasaran-sasaran, penentuan ruangan dan waktu (time & space) serta penilaian terhadap hasil-hasil usaha dan tindakan (reporting, recording, & evaluation) untuk penentuan langkah dan aktivitas selanjutnya (BAPPENAS).

Untuk menghimpun kebutuhan secara lengkap (total) bagi segenap lingkungan yang dilayani, maka diperlukan data yang riel yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam bentuk-bentuk DS.P.P. – T.O. & P. (Tabel jatah perorangan Tabel Distribusi – faktor pengganti, dan lain-lain) tanpa mengabaikan adanya kemungkinan pengajuan kebutuhan sesuatu secara mendadak karena adanya bencana alam dan sebagainya.

Jika rencana kebutuhan tersebut bersifat kwalitatif dan kwantitatif, maka segera perlu dikaji apakah dapat ditunjang oleh kemampuan pembiayaannya. Setelah pengkajian tersebut maka dapatlah disajikan suatu dokumen yang memuat pengarahan pengadaan yang sekaligus dilengkapi dengan skala prioritasnya.

PENSYARATAN DALAM PENGADAAN

P.I.M. selanjutnya dalam memberi pengarahan pengadaan antara lain perlu menetapkan :

1. Fihak yang memerlukannya ;
2. Bilamana diperlukan ;
3. Dalam jumlah berapa dan apakah perlu ditetapkan pentahapannya ;
4. Tempat penyerahannya ;
5. Jangka waktu penyimpanan sebelum penyalurannya ;
6. Tingkat presevasi yang diperlukan
7. dan lain-lain sebagainya,

sehingga penyimpangan-penyimpangan dalam pengadaan dapat dihindarkan serta kerugian-kerugian dapat diperkecil.

MEMBINA SISTEM DISTRIBUSI

Fungsi P.I.M. selanjutnya adalah membina sistem distribusi, dimana diadakan pengendalian terhadap batas-batas persediaan dan kemampuan simpan/menampung, kesemuanya dalam rangka menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas dari satuan-satuan kerja yang menjadi konsumen, baik yang berstatus fasilitas produksi, pemeliharaan maupun pemakai.

P.I.M. juga memperhatikan/mengendalikan materiel yang berada dalam perjalanan menuju alamat tertentu melalui modus angkutan darat, laut dan/atau udara, dengan terminal-terminalnya, tingkatan pergudangannya, dan lain-lain.

MEMBERIKAN PENSYARATAN DALAM MEMBINA PEMELIHARAAN

Dalam rangka membina pemeliharaan, P.I.M. mengadakan pencatatan dari segenap pengeluarannya serta mengendalikan pembiayaan yang diarahkan pada efisiensi dan efektivitas.

Pengendalian pembinaan dalam pemeliharaan akan lebih berhasil jika bagi segenap materiel sudah ditetapkan "life expectancy"-nya serta indeks biayanya dalam setiap tahun.

MEMBERIKAN PENGARAHAN DALAM MEMBINA MATERIEL LEBIH (EXCESS) DAN PENGHAPUSAN (DISPOSAL)

P.I.M. pada suatu saat tertentu akan dapat menyajikan saran tindakan untuk menghentikan dukungan biaya terhadap pemeliharaan sesuatu materiel, karena menurut perhitungan dan tinjauan teknis, tidak lagi menguntungkan dalam penggunaannya. Satuan organisasi yang bersangkutan akan mengusulkan pencelaannya untuk kemudian disusuli dengan usul penghapusannya dari pertanggung-jawaban administratif dan langkah berikutnya bagi P.I.M. adalah memasukkan rencana penggantiannya sesuai dengan D.S.P.P. (Daftar Susunan Personalia dan Peralatan).

Demikianlah secara ringkas apa yang dapat disajikan mengenai fungsi-fungsi dari suatu P.I.M.

POLA DASAR PEMBENTUKAN P.I.M.

Masalah berikutnya yang akan disajikan oleh penulis adalah bagaimana mengatur pengorganisasian suatu P.I.M.

Untuk menetapkan dimanakah P.I.M. itu dibentuk, penulis menyarankan agar diadakan penelaahan terhadap struktur organisasi Departemen dalam konteks Administrasi Materiel segenap Aparatur Negara, untuk kemudian meneliti sistem penentuan eselon, karena kait mengait dengan masalah wewenang dan kewenangan.

Jika untuk tulisan ini diambil sikap akan membentuk P.I.M. pada tingkat Direktorat Jenderal, maka perlu diperhatikan adanya ruang lingkup perhatian dalam pembinaan oleh eselon atasannya dan adanya ruang lingkup pembinaan eselon bawahan serta perlu adanya K.I.S. dengan Direktorat Jenderal yang sejajar, sehingga Pimpinan Departemen dapat memperoleh data/informasi mengenai materiel dalam rangka perumusan kebijaksanaan/pengambilan keputusan.

Terlampir disajikan suatu model dalam pengorganisasian suatu Supply Division dan kerangka dasar P.I.M. yang telah dicobakan dilingkungan POLRI.
Demikianlah sekedar uraian mengenai P.I.M., yang merupakan inti dalam Administrasi Materiel.

Catatan :

Tulisan Drs. Koeswandi ini adalah merupakan kelanjutan dari tulisan tentang material management yang telah dimuat dalam majalah Administrasi No. XIV/1976.

Redaksi M.A.N.

*****

CATEGORIES OF ITEMS

1. PRINCIPAL ITEMS.
2. MAJOR SECONDARY ITEMS.
3. MINOR SECONDARY ITEMS.
4. REPAIR PARTS.

NR OF ITEMS	CATEGORY OF ITEMS	% OF ITEMS	% OF DOLLAR VALUE
6 - 800	PRINCIPAL	1/10	60
3,400	MAJOR SECONDARY	6/10	20
97,000	MINOR SECONDARY	16	10
507,000	REPAIR PARTS	83	10

Handy Guide to Supply Manual and Federal Supply Classification Numbering System.

SM9-1-1005

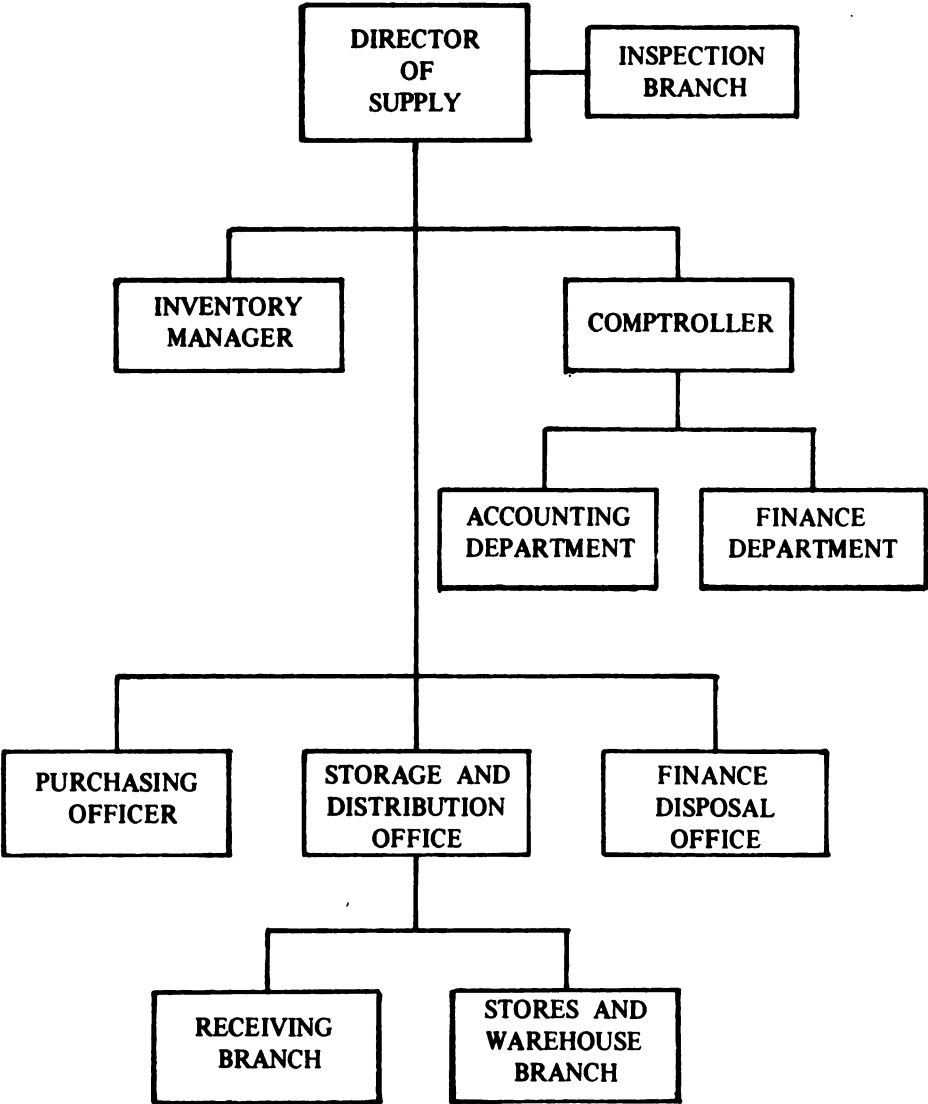
CLASS

05 - GUNS, THRU 30 MM
10 - GUNS, OVER 30 MM UP 75 MM
15 - GUNS, 75 MM THRU 125 MM
20 - GUNS, OVER 125 MM THRU 150 MM
25 - GUNS, OVER 150 MM THRU 200 MM
30 - GUNS, OVER 200 MM THRU 300 MM
35 - GUNS, OVER 300 MM
40 - CHEMICAL WEAPONS AND EQUIPMENT
45 - LAUNCHERS, TORPEDO AND DEPTH CHARGE
55 - LAUNCHERS, ROCKET AND PVROTECNIC
60 BIOLOGICAL WEAPONS
70 - NETS AN BOOMS, ORDNANCE
75 - DEGASSING AND MINE SWEEPING EQUIP.
80 - CAMOUFLAGE AND DECEPTION EQUIP.
90 - ASSEMBLIES INTERCHANGEABLE BETWEEN WEAPONS IN TWO OR MORE CLASSES
95 - MISCELLANEOUS WEAPONS

GROUP

10 - WEAPONS
11 - ATOMIC ORDNANCE
12 - FIRE CONTROL EQUIPMENT
13 - AMMUNITION AND EXPLOSIVES
14 - GUIDED MISSILES
23 - MOTOR VEHICLES, TRAILERS AND CYCLES
24 - TRACTORS
25 - VEHICULAR EQUIPMENT COMPONENTS
26 - TIRES AND TUBES
28 - ENGINES, TURBINES, AND COMPONENTS
29 - ENGINE ACCESSORIES
30 - MECAHNICAL POWER TRANSMISSION EQUIPMENT
31 - BEARINGS
32 - WOODWORKING MACHINERY AND EQUIPMENT
34 - METALOWRKING MACHINERY
35 - SERVICE AND TRADE EQUIPMENT
36 - SPECIAL INDUSTRY MACHINERY
38 - CONSTRUCTION,MINING,EXAVATING, AND HIGHWAY MAINTENANCE EQ.
39 - MATERIALS HANDLING EQUIPMENT
40 - ROPE, CABLE, CHAIN, NAD FITTINGS
41 - REFRIGERATION AND AIR CONDITIONING EQUIPMENT
42 - FIRE FIGHTING, RESCUE, AND SAFETY EQUIPMENT
43 - PUMS NAD COMPRESSORS
44 - FURNACE, STEAMPLANT, NAD DRYING EQUIPMENT
45 - PLUMBING, HEATING, AND SANITATION EQUIPMENT
46 - WATER PURIFICATION NAD SEWAGE TREATMENT EQUIPMENT
47 - PIPE, TUBING, HOSE AND FITTINGS
48 - VALVES
49 - MAINTENANCE AND REPAIR SHOP EQ.
51 - HAND TOOLS
52 - MEASURING TOOLS
53 - HARDWARE AND ABRASIVES
54 - PREFABRICATED STUKTURES AND SCAFFOLDING
55 - LUMBER, MILLWORK, PLYWOOD AND VENEER
56 - CONSTRUCTION AND BUILDING MATERIALS
59 - ELECTRICAL AND ELECTRONIC EQUIPMENT COMPONENTS
61 - ELECTRIC WIRE AND POWER AND DISTRIBUTION EQUIPMENT
62 - LIGHTING FICTURES AND LAMPS
68 - CHEMICALS AND CHEMICAL PRODUCTS
69 - TRAINING AIDS AND DEVICES
71 - FURNITURE¼
73 - FOOD PREPARATION AND SERVING EQ.
74 - OFFICE MACHINES
75 - OFFICE SUPPLIES
76 - BOOKS, MAPS, AND OTHER PUBLICATIONS
77 - MUSICAL INSTRUMENTS, PHONOGRAPHS AND HOME-TYPE RADIOS
79 - CLEANING EQUIPMENT AND SUPPLIES
80 - BRUSHES, PAINTS, SEALERS AND ADHESIVES
81 - CONTAINERS, PACKAGING, AND PACKING SUPPLIES
84 - CLOTHING AND INDIVIDUAL EQUIPMENT
91 - FUELS, LUBRICANTS OILS AND WAXES
93 - NON METALLIC FABRICATED MATERIALS
94 - NON METALLIC CRUDE MATERIALS
95 - METALBARS, SHEETS AND SHAPES

*See SB 708-401 for complete listing of groups

TYPICAL SUPPLY OR LOGISTICS AGENCY ORGANIZATION

THE FUNCTIONAL ALLOCATIONS CHART
IN A LARGE SUPPLY ORGANIZATION

DIRECTOR OF SUPPLY

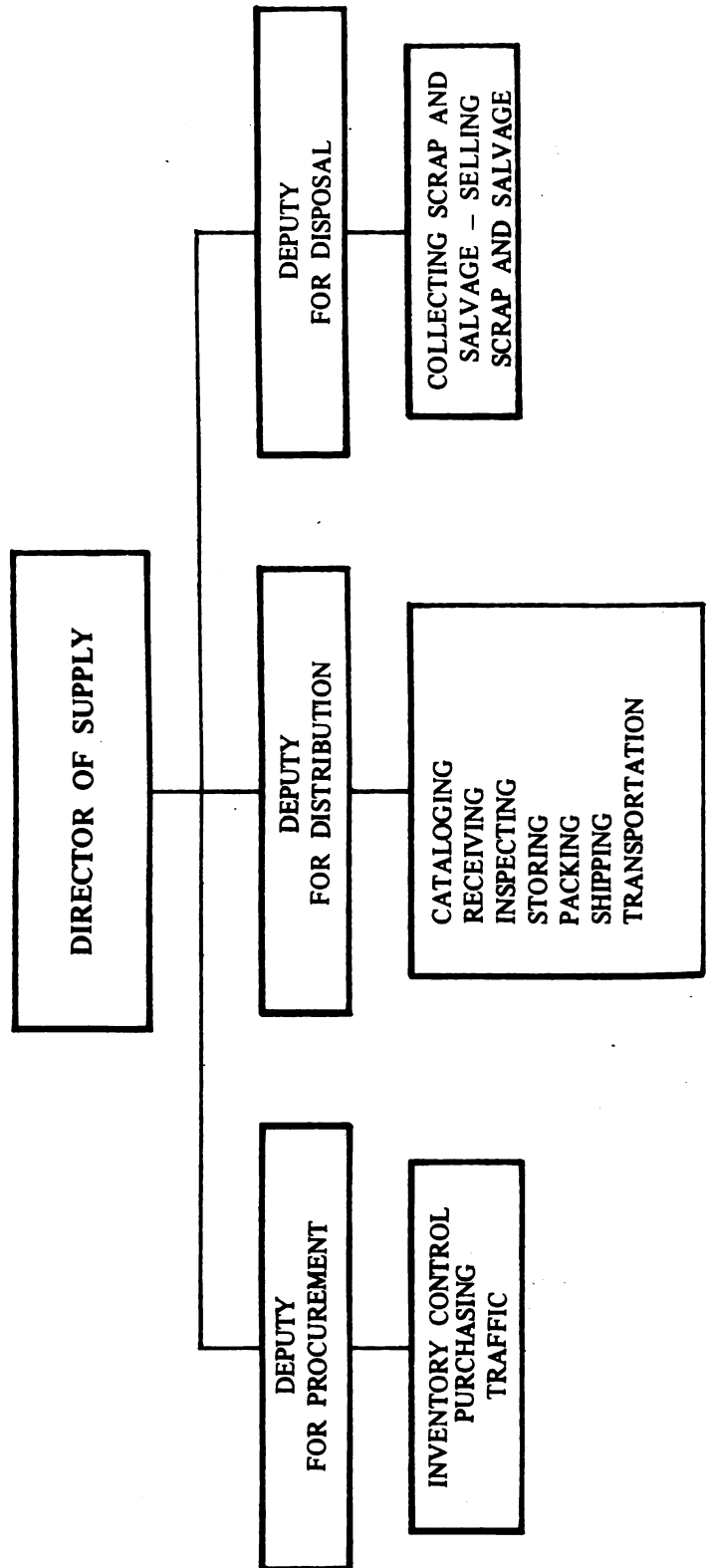
DEPUTY
FOR PROCUREMENT

INVENTORY CONTROL
PURCHASING
TRAFFIC

DEPUTY
FOR DISTRIBUTION

CATALOGING
RECEIVING
INSPECTING
STORING
PACKING
SHIPPING
TRANSPORTATION

DEPUTY
FOR DISPOSAL

COLLECTING SCRAP AND
SALVAGE – SELLING
SCRAP AND SALVAGE

dan Koperasi c.q. Ditjen, BINAGUNA dengan tembusannya kepada Departemen Perdagangan c.q. Dit. Pembinaan Sarana Perdagangan; Lembaga Administrasi Negara c.q. Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN): Departemen Kehakiman c.q. Ditjen Imigrasi. Hal ini sangat perlu baik untuk kepentingan badan usaha komputer yang bersangkutan maupun bagi kepentingan pembangunan di Indonesia pada umumnya.

5. **TATA CARA PERMOHONAN IJIN KERJA/MEMPEKERJAKAN TENAGA ASING DIBIDANG KOMPUTER DI INDONESIA.**

a. Permohonan ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing dibidang komputer di Indonesia diajukan oleh pemohon ijin tersebut kepada Lembaga Administrasi Negara c.q. Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN), Jl. Veteran No. 10 – Jakarta.
   Permohonan Rekomendasi itu harus dilampiri dengan daftar riwayat hidup tenaga asing yang bersangkutan.

b. Setelah mendapat surat rekomendasi dari Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN) maka rekomendasi selanjutnya supaya diajukan kepada Departemen Perdagangan c.q. Direktorat Pembinaan Sarana Perdagangan.
   Jl. Abdul Muis No. 87, Jakarta/Kantor Perwakilan Departemen Perdagangan setempat, dengan melampiri :
   (1) Surat rekomendasi dari BAKOTAN,
   (2) Salinan dokumen yang syah dari Badan Usaha Komputer tersebut, yakni:
      (a) akte notaris,
      (b) ijin usaha dagang/jasa,
      (c) ijin tempat usaha,
      dari perusahaan yang bersangkutan.

c. Sekiranya Departemen Perdagangan c.q. Dit. Pembinaan Sarana Perdagangan/Kantor Perwakilan Departemen Perdagangan setempat setuju untuk memberikan rekomendasi maka selanjutnya pemohon mengajukan permohonan ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing kepada Kantor Pusat Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi c.q. Direktorat Penyediaan dan Penggunaan Tenaga Kerja, Sub-Direktorat Penempatan Tenaga Asing, Jl. H.A. Salim No. 58 Jakarta; atau pada Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/Kotamadya.

   Permohonan tersebut terdiri atas:
   (1) Formulir permohonan ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing yang telah diisi dan ditanda tangani oleh pemohon yang bersangkutan sebanyak rangkap dua per-orang tenaga asing.
      Formulir tersebut dapat diperoleh pada Kantor Pusat Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi atau Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/Kotamadya.
   (2) Lampiran yang menyertai formulir tersebut berupa :
      (a) Salinan dokumen yang syah dari Badan Usaha Komputer yang bersangkutan:
         – Surat Persetujuan Presiden R.I. atau/dan
         – Surat Keputusan Menteri R.I. atau/dan
         – Surat Keputusan Gubernur/KDH yang bersangkutan atau/dan
         – Surat Akte Notaris yang bersangkutan atau/dan
         – Dokumen lainnya yang dipandang perlu;

(b) Salinan identitas tenaga asing yang bersangkutan mengenai :
- Pendidikan formil dan informil,
- Pengalaman kerja,
- Kelakuan,
- Identity card atau pasport yang masih berlaku,
- Bukti-bukti lainnya yang dianggap perlu;

(c) Surat rekomendasi dari Lembaga Administrasi Negara c.q. BAKOTAN, Jl. Veteran No. 10, Jakarta.

(d) Surat rekomendasi dari Departemen Perdagangan, c.q. Dit Pembinaan Sarana Perdagangan, Jl. Abdul Muis No. 87, Jakarta/Kantor Perwakilan Departemen Perdagangan setempat.

d. Bilamana permohonan ijin itu dikabulkan dan tenaga asing yang bersangkutan adalah tenaga asing luar negeri maka untuk keperluan mengurus permohonan visa tenaga asing yang bersangkutan supaya sesuai dengan maksud kerja di wilayah R.I., maka Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi akan memberikan surat rekomendasi yang berisi persetujuan untuk mendatangkan tenaga asing guna dipekerjakan di Indonesia.
Selanjutnya dengan surat rekomendasi itu pemohon yang bersangkutan segera mengurus/memajukan permohonan visa untuk tenaga asing yang beesangkutan kepada Departemen Kehakiman c.q. Direktorat Jenderal Imigrasi R.I., Jl. Teuku Umar No. 1, Jakarta atau Departemen Luar Negeri.

e. Kemudian apabila permohonan visa itu dikabulkan maka Departemen Kehakiman c.q. Ditjen Imigrasi atau Departemen Luar Negeri akan memberikan Surat Penguasaan Pemberian Visa kepada Perwakilan R.I. (KB.R.I.) di Luar Negeri di mana tenaga asing yang bersangkutan harus berurusan.

f. Bilamana tenaga asing yang bersangkutan telah tiba di Indonesia, maka pemohon ijin diwajibkan dengan segera menghubungi/melapor kembali kepada Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi c.q. Ditjen BINAGUNA, Jl. H.A. Salim No, 58, Jakarta/Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/ Kotamadya setempat guna penyelesaian ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing di Indonesia yang resmi, dengan :

   a. memperlihatkan pasport/visa tenaga asing yang bersangkutan.
   b. menyerahkan 4 (empat) buah paspoto yang terbaru.
   c. melengkapi kekurangan-kekurangan surat pemohon ijin lainnya.

g. Selain menyelesaikan urusan ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing, pemohon ijin wajib pula menyelesaikan Kartu Ijin Masuk/Tinggal dan Surat Tanda Melaporkan Diri untuk tenaga asing yang bersangkutan ke Kantor Imigrasi dan Kepolisian setempat.

h. Tata-cara tersebut di atas berlaku bagi setiap permohonan ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing baik BARU, PERPANJANGAN, maupun PINDAH JABATAN.

*****

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN / KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

No. 098a/U/1976.

tentang

KEBIJAKSANAAN UMUM BAGI PELAKSANAAN PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN / KETUA
TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Menimbang :

a. bahwa dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972 telah ditetapkan tanggung jawab fungsionil pendidikan dan latihan :
b. bahwa dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan telah diberi wewenang untuk menetapkan kebijaksanaan umum bagi pelaksanaan pendidikan dan latihan secara menyeluruh :
c. bahwa kebijaksanaan umum yang dimaksud pada sub b diatas perlu segera ditetapkan dan mencakup penegasan jenis pendidikan dan latihan, tanggung jawab pembinaannya, serta tujuan dan arah pembinaan dalam rangka pelaksanaan pembinaan pendidikan dan latihan yang dimaksudkan oleh Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972 dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974.

Mengingat :

1. pasal 31 Undang-undang Dasar 1945 ;
2. Ketetapan Majelis Permusyarawatan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/73 ;
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 ;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1971 ;
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972 ;
6. Keputusan Presiden Repbulik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 ;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6/M Tahun 1974 ;
8. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 ;
9. Keputusan Presiden Repbulik Indonesia Nomor 44 dan 45 Tahun 1974 ;
10. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974.

Memperhatikan :

Permufakatan dalam Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan yang terdiri dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sebagai Ketua merangkap Anggota, Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi sebagai Anggota dan Ketua Lembaga Administrasi Negara sebagai Anggota.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

KEBIJAKSANAAN UMUM BAGI PELAKSANAAN PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

B A B I

JENIS PENDIDIKAN DAN LATIHAN SERTA TANGGUNG JAWAB PEMBINAANNYA

Pasal 1

Untuk membedakan jenis pendidikan dan latihan serta tanggung jawab pembinaan pendidikan dan latihan digunakan pembedaan menurut populasi sasaran dan program pendidikan.

Pasal 2

Menurut populasi sasaran, maka dibedakan populasi umum, populasi tenaga kerja bukan pegawai negeri, dan populasi tenaga kerja pegawai negeri.

Pasal 3

(1) Menurut program pendidikan dan Latihan maka dibedakan program pendidikan umum dan kejuruan, program latihan keahlian dan kejuruan, dan program pendidikan teknis fungsionil dan administrasi.

(2) Program pendidikan umum dan kejuruan meliputi berbagai program sekolah, ditingkat dasar, menengah dan tinggi, dan berbagai program luar sekolah.

(3) Program pendidikan umum adalah program pendidikan yang pada dasarnya perlu untuk semua warga negara.

(4) Program pendidikan kejuruan adalah program yang khusus ditujukan untuk mempersiapkan seseorang mendapatkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan untuk kerja.

(5) Program latihan keahlian dan kejuruan adalah program latihan yang khusus ditujukan untuk memperoleh dan mengembangkan kemampuan melaksanakan suatu pekerjaan yang memberikan nafkah.

(6) Program pendidikan dan latihan teknis fungsionil adalah pendidikan dan latihan yang menyangkut peningkatan pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan kemampuan teknis yang langsung mengenai tugas pokok departemen atau instansi pemerintah lainnya sesuai dengan prinsip fungsionalisasi.

(7) Program pendidikan dan latihan administrasi adalah pendidikan dan latihan yang menyangkut peningkatan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, kepribadian dan kemampuan dalam bidang organisasi dan menejemen pemerintahan yang mencakup bidang administrasi umum, tehnik menejemen dan administrasi bidang pembangunan.

(8) Program yang tersebut dalam ayat (2) sampai dengan (5) pasal ini, yang tidak termasuk dalam program tersebut dalam ayat (6) dan (7) pasal ini, disebut pula program teknis.

Pasal 4

Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertanggung jawab terhadap pembinaan pendidikan yang :

INFORMASI KHUSUS TENTANG IZIN KERJA/MEMPEKERJAKAN TENAGA ASING DIBIDANG KOMPUTER DI INDONESIA

Oleh :

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA – BAKOTAN

1. PENDAHULUAN.

Komputerisasi dalam administrasi, sebagai salah satu usaha untuk meningkatkan kemampuan administrasi semakin nampak perkembangannya di Indonesia. Dewasa ini terdapat 42 instalasi komputer dan sebagian besar instalasi tersebut dimiliki/disewa oleh Pemerintah. Sebab utama ditempuhnya jalan komputerisasi administrasi tersebut karena kebutuhan akan informasi yang cepat, tepat dan benar mengingat masalah-masalah yang dihadapi oleh aparatur Pemerintah dewasa ini makin menjadi luas dan kompleks.

Mengingat demikian cepatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan tehnologi dewasa ini, tambahan pula pengalaman dibidang komputerisasi administrasi di Indonesia relatip kurang kalau dibandingkan dengan pengalaman-pengalaman negara-negara lainnya yang telah maju, maka Pemerintah menyadari atas kekurangan-kekurangan tenaga yang mempunyai pengetahuan serta keahlian dibidang komputer, baik hardware maupun software. Oleh karena itu kedatangan tenaga-tenaga asing dibidang komputer diperkenankan, asalkan telah memenuhi persyaratan tertentu menurut per-undang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah.

Lembaga Administrasi Negara c.q. Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN) dalam rangka tugasnya sesuai dengan S.K. Presiden No. 5 Tahun 1971 dan S.K. Menteri Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara No. 11/MENPAN/1969, menyajikan informasi tentang Penggunaan Tenaga Asing dibidang Komputer di Indonesia. Informasi ini khusus ditujukan kepada instansi-instansi Pemerintah, Perusahaan-perusahaan Negara, Bank-bank Pemerintah maupun Perusahaan-perusahaan Komputer yang bergerak dibidang software dan hardware serta tenaga asing yang bersangkutan mengenai tata-cara yang harus diikuti dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam memperkerjakan tenaga asing dibidang komputer di Indonesia.

Informasi ini mencakup pengertian izin kerja, aturan perundang-undangan yang berlaku, ketentuan-ketentuan dan prosedur serta penjelasan lainnya, di mana diharapkan akan mempunyai dwi keuntungan, yakni disatu pihak agar memanfaatkan tenaga asing dibidang komputer sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah Republik Indonesia dapat terlaksana, dilain pihak akan memberikan manfaat kepada yang bersangkutan.

2. PENGERTIAN TENTANG PERIJINAN TENAGA ASING.

a. Dewasa ini Pemerintah sedang melaksanakan Pembangunan Nasional yang telah dimulai sejak tahun 1969 dengan Pelaksanaan Pembangunan Lima Tahun (PELITA) yang pertama, yang selanjutnya disusul dengan PELITA II, III, IV dan seterusnya sehingga merupakan rangkaian PELITA yang saling sambung bersambung dalam satu kesatuan yang serasi.

b. Titik berat Pembangunan Nasional dewasa ini adalah pembangunan bidang ekonomi, tanpa mengabaikan bidang-bidang lainnya.

c. Pembangunan Nasional itu disamping meningkatkan pertumbuhan ekonomi juga harus mempercepat pertumbuhan lapangan kerja. Untuk mengisi lapangan kerja yang tersedia diperlukan tenaga kerja yang memiliki kecakapan dan ketrampilan yang sesuai dengan keperluan pembangunan.

d. Pada azasnya Pembangunan Nasional itu harus mendasarkan kemampuan dan kesanggupan tenaga Indonesia sendiri, namun tidak boleh menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan tenaga dari luar negeri, selama segala sesuatu benar-benar diabdikan untuk kepentingan rakyat dan tidak mengakibatkan ketergantungan terhadap luar negeri itu.

e. Untuk mempercepat proses pembangunan maka tenaga-tenaga asing perlu dimanfaatkan secara maksimal dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum dapat dilaksanakan oleh tenaga Indonesia sendiri.

f. Yang dimaksud dengan tenaga saing ialah tiap tenaga bukan warga negara Indonesia.

g. Untuk menjamin bagian yang layak dari kesempatan kerja di Indonesia bagi warga negara Indonesia perlu diadakan peraturan untuk mengawasi pemakaian tenaga asing di Indonesia.

h. Salah satu aspek dari pengawasan pemakaian tenaga asing itu ialah yang menyangkut masalah Ijin Kerja Tenaga Asing (IKTA).

i. Ijin Kerja Tenaga Asing (IKTA) adalah ijin tertulis dari Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi atau Pejabat yang ditunjuk untuk bertindak atas namanya yang diberikan kepada seorang majikan untuk memperkerjakan tenaga asing dalam jabatan dan jangka waktu tertentu di dalam wilayah R.I. atau yang diberikan kepada seorang tenaga asing untuk melakukan pekerjaan bebas tertentu (termasuk bekerja sendiri sebagai majikan) dalam jangka waktu tertentu di dalam wilayah R.I.

j. Ijin kerja Tenaga Asing (IKTA) dilihat dari sudut waktu dan maksud, dibedakan dalam tiga macam jenis, yaitu :

   (1) IKTA BARU.
   Ini adalah ijin kerja tenaga asing yang pertama kali diberikan kepada yang bersangkutan.

   (2) IKTA PERPANJANGAN.
   Yang dimaksud di sini adalah ijin kerja tenaga asing yang diperpanjang masa berlakunya.

   (3) IKTA PINDAH JABATAN.
   Yang dimaksud di sini adalah ijin kerja tenaga asing yang menyatakan, bahwa jabatan tenaga asing yang bersangkutan telah diijinkan untuk merubah/ganti pada majikan yang sama.

3. ATURAN-PER-UNDANG-UNDANGAN TENTANG IJIN KERJA MASUK/TINGGAL DAN PENGAWASAN TENAGA ASING DI INDONESIA.

a. Undang-Undang No. 3 tanggal 10 Januari 1958 dan ditetapkan tanggal 19 Nopember 1957 tentang Penempatan Tenaga Asing.

b. Undang-Undang Pokok No. 1/1967 tanggal 10 Januari 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

c. Undang-Undang No. 6/1968 tanggal 3 Juli 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

d. Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 20 tahun 1973 tanggal 26 Mei 1973 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal.

e. Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 10 tahun 1968 tentang Pengawasan terhadap Kegiatan Warga Negara Asing yang melakukan pekerjaan bebas di Indonesia.

f. Instruksi Presidium Kabinet Republik Indonesia No. 37/U/IN/6/1967 tanggal 7 Juni 1967 tentang Kebijaksanaan Pokok Penyelesaian Masalah Cina.

g. Keputusan Menteri Perdagangan No. 314/Kp/XII/70 tanggal 4 Desember 1970 tentang peraturan tentang Bidang Kegiatan Usaha Perusahaan Dagang dan Jasa Asing dan Perwakilannya.

h. Keputusan Menteri Perdagangan No. 216/Kp/VII/71 tanggal 9 Juli 1971 tentang Ketentuan-ketentuan dan Prosedur serta Persyaratan untuk Memperoleh Izin usaha Perwakilan Perusahaan Dagang Asing di Indonesia.

i. Surat Menteri Luar Negeri kepada Semua Kepala Perwakilan R.I. di Luar Negeri No. 67305 VIII a tanggal 4 Nopember 1957 perihal Petunjuk Visa 1957.

y. Instruksi Dirjen Imigrasi No. Dirjenim/0604-III/INSTR/1971 tanggal 4 Juni 1971 tenatng Larangan Kerja dan sebagainya pada Pasport Asing Pemegang Visa Kunjungan/ Turis dan sebagainya bukan Visa Berdiam Sementara.

k. Instruksi Dirjen Imigrasi No. Dirjenim/0623-III/INSTR/71 tanggal 23 Juni 1971 tentang Larangan Kerja dan sebagainya bagi Pemegang Visa Jangka Pendek Bukan Berdiam Sementara.

l. Instruksi Dirjen BINAGUNA (Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja) No. 173/ DDI/K/72 tanggal 30 Desember 1972 tentang Prosedur Pemberian Ijin Kerja Tenaga Asing pemegang Visa.

m. Surat Kepala Kepolisian Republik Indonesia kepada Menteri Kabinet Pembangunan No. Pol. : 2488/INTEL/9/1961 tanggal 23 September 1969 perihal Koordinasi Pemberian Surat Keterangan Jalan (S.K.D.) bagi orang-orang asing yang akan melakukan survey, research atau penyelidikan di - Daerah-daerah.

4. KETENTUAN-KETENTUAN DAN PROSEDUR PERMOHONAN IJIN KERJA/ MEMPEKERJAKAN TENAGA ASING DIBIDANG KOMPUTER DI INDONESIA.

a. PEMOHON IJIN.

Sesuai dengan U.U. No. 3 tahun 1958 tentang "Penempatan Tenaga Asing dan Instruksi Presiden R.I. No. 10 tahun 1968 tentang Pengawasan terhadap Kegiatan Warga Negara Asing yang Melakukan Pekerjaan Bebas di Indonesia", maka yang dimaksud sebagai pemohon ijin untuk mempekerjakan tenaga asing atau bekerja sendiri dibidang komputer dalam wilayah R.I. adalah sebagai berikut :

(1) Setiap majikan atau sponsor (perusahaan komputer baik hardware maupun software yang berbentuk Badan Hukum atau Pemerintah) yang hendak mempekerjakan tenaga asing pada perusahaannya di dalam wilayah R.I.

(2) Setiap orang asing yang hendak melakukan pekerjaan bebas dibidang komputer di dalam wilayah R.I.

b. PEMBERI REKOMENDASI TERHADAP PERMOHONAN IJIN.

Pihak yang berwenang memberikan rekomendasi terhadap permohonan ijin kerja/ mempekerjakan tenaga asing dibidang komputer ialah :

(1) Lembaga Administrasi Negara c.q. Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN), Jalan Veteran No. 10, Jakarta, khususnya yang menyangkut pendidikan keahlian dan penggunaan tenaga asing yang hendak bekerja/dipekerjakan tersebut.

(2) Departemen Perdagangan R.I. khususnya yang menyangkut ijin usaha dagang/ jasa dari perusahaan komputer baik hardware maupun software atau sponsor yang hendak mempekerjakan tenaga asing yang bersangkutan :

a. Kantor Pusat Departemen Perdagangan c.q. Direktorat– Lembaga-lembaga Perdagangan, Jl, Abdul Muis No. 87, Jakarta, bagi badan usaha atau sponsor di mana tenaga asing itu bekerja/dipekerjakan mempunyai wilayah usaha yang meliputi lebih dari wilayah sebuah Kantor Perwakilan Departemen Perdagangan atau disebut badan usaha atau sponsor yang bersangkutan bersifat nasional operasinya.

c. PEMBERI KEPUTUSAN TERHADAP PERMOHONAN IJIN.

Pihak yang berwenang untuk memberikan keputusan terhadap permohonan ijin tersebut ditetapkan sebagai berikut,:

(1) Kantor Pusat Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi R.I. c.q. Direktorat Penyediaan dan Penggunaan Tenaga Kerja, Sub - Direktorat Penempatan Tenaga Asing, Jl. H. Agus Salim No. 58, Jakarta.

Alamat ini diperuntukan bagi pemohon ijin yang berciri sebagai berikut :

(a) Tenaga Asing yang bersangkutan adalah pemegang pasport-visa atau disebut orang asing bukan penetap di Indonesia : atau/dan

(b) Badan Usaha dibidang komputer untuk mana tenaga asing itu dipekerjakan/ bekerja mempunyai wilayah usaha yang meliputi lebih dari wilayah sebuah Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/Kotamadya atau disebut badan usaha yang bersifat nasional operasinya.

(2) Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/Kotamadya setempat.

Alamat ini diperuntukan bagi permohonan ijin yang berciri sebagai berikut :

(a) Tenaga asing yang bersangkutan adalah pemegang S.K.K. (Surat Keterangan Kependudukan) atau orang asing penetap di Indonesia; dan

(b) Badan usaha dibidang komputer untuk mana tenaga asing itu dipekerjakan/ bekerja mempunyai wilayah usaha yang meliputi tidak lebih dari wilayah sebuah Kantor Ditjen Pembinaan dan Penggunaan Tenaga Kerja Kabupaten/ Kotamadya atau disebut Badan Usaha yang bersifat lokal operasinya.

d. KEWAJIBAN PENERIMA IJIN KERJA/MEMPEKERJAKAN TENAGA ASING DIBIDANG KOMPUTER.

Setiap penerima ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing dibidang komputer wajib mentaati semua ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam ijin kerja tersebut. Ketentuan-ketentuan itu antara lain berupa kewajiban untuk membina/mendidik/ melatih tenaga-tenaga Indonesia dibidang komputer baik dalam rangka peningkatan ketrampilan/skill maupun dalam penggantian tenaga-tenaga asing dengan tenaga-tenaga Indonesia, secara berangsur-angsur dan teratur, yang pelaksanaannya akan diawasi bersama oleh Lembaga Administrasi Negara c.q. Badan Kerjasama Otomatisasi Administrasi Negara (BAKOTAN): Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi c.q. Ditjen. BINAGUNA: Departemen Kehakiman c.q. Ditjen. Imigrasi dan Departemen Perdagangan c.q. Dit. Pembinaan Sarana Perdagangan. Disamping itu penerima ijin kerja/mempekerjakan tenaga asing dibidang komputer itu diharuskan pula memberikan laporan secara teratur tentang aktivitasnya yang telah/akan dilaksanakan selama masa kerjanya di Indonesia, kepada Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi

1. ditujukan kepada populasi umum ;
2. melaksanakan program pendidikan umum dan kejuruan, termasuk pendidikan teknis pegawai negeri.

Pasal 5

Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi bertanggung jawab terhadap pembinaan latihan yang :

1. ditujukan kepada populasi tenaga kerja bukan pegawai negeri ;
2. melaksanakan program latihan keahlian dan kejuruan, termasuk latihan teknis pegawai negeri.

Pasal 6

Ketua Lembaga Administrasi Negara bertanggung jawab terhadap pembinaan pendidikan dan latihan yang :

1. ditujukan kepada populasi pegawai negeri ;
2. melaksanakan program pendidikan dan latihan dalam bidang teknis-fungsionil dan administrasi.

Pasal 7

Pembinaan populasi sasaran ditujukan kepada :

1. pengikutan perkembangan (monitoring) pelaksanaan pendidikan dan latihan ;
2. pengarahan populasi untuk mengikuti pendidikan dan latihan tertentu, dalam hubungannya dengan lapangan pekerjaan, jabatan dan karirnya.

Pasal 8

Pembinaan program pendidikan dan latihan ditujukan kepada :

perencanaan, yang meliputi :

1.a. perumusan kebijaksanaan :
1.b. penentuan berbagai jenis pendidikan dan latihan ;
1.c. perancangan pengembangan berbagai jenis pendidikan dan latihan ;
1.d. penentuan sumber dan alokasi anggaran, termasuk pemberian subsidi ;

2. standardisasi, yang meliputi :

2.a. pembakuan hasil minimal berbagai jenis pendidikan dan latihan ;
2.b. penentuan persyaratan untuk menjadi siswa/mahasiswa/peserta ;
2.c. penentuan persyaratan untuk menjadi tenaga pengajar ;
2.d. penentuan kurikulum, fasilitas, susunan organisasi dan proses belajar-mengajar secara minimal ;
2.e. pembakuan tanda lulus pendidikan dan latihan ;
2.f. pembakuan gelar kesarjanaan, yang harus mendapatkan persetujuan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

3. akreditasi, yang meliputi :

3.a. penilaian berdasarkan standard yang telah ditentukan dalam angka 2.a. sampai dengan 2.d. pasal ini. ;
3.b. penentuan status lembaga.

4. pengaturan perizinan, yang meliputi :

4.a. pengaturan pemberian perizinan pendirian lembaga ;
4.b. pengikutan perkembangan pelaksanaan.

Pasal 9

Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi, serta Ketua Lembaga Administrasi Negara menyampaikan perkembangan pembinaannya kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan selaku penanggung jawab umum seluruh pembinaan pendidikan dan latihan.

B A B II

TUJUAN UMUM PEMBINAAN PROGRAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN.

Pasal 10

Pembinaan program pendidikan dan latihan secara menyeluruh diarahkan kepada pencapaian tujuan umum sebagai berikut :

1. terwujudnya satu sistim pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan ;
2. penyelenggaraan program pendidikan dan latihan yang memenuhi kebutuhan individu, masyarakat dan pemerintah ;
3. mutu pendidikan dan latihan yang baik, sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan masyarakat ;
4. tersedianya berbagai jenis pendidikan dan latihan dalam jumlah yang cukup dan merata, sesuai dengan prioritas yang digariskan ;
5. pengaturan penyelenggaraan, menejemen dan pembiayaan pendidikan dan latihan oleh departemen atau instansi pemerintah lainnya yang tepat ;
6. penggunaan sumber pembiayaan yang tersedia secara berhasil-guna dan berdaya-guna ;
7. pemanfaatan fasilitas pendidikan dan latihan baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun masyarakat se-optimal mungkin ;
8. peningkatan partisipasi masyarakat dan orang tua dalam bidang pendidikan dan latihan tanpa mencari laba ;
9. pemanfaatan lembaga pendidikan dan latihan di luar negeri sebagai pelengkap pendidikan dan latihan di dalam negeri ;
10. suatu sistim informasi dan kemampuan menejemen yang dapat diandalkan untuk melaksanakan pembaharuan pendidikan dan latihan.

B A B III

PEMBINAAN PROGRAM PENDIDIKAN UMUM DAN KEJURUAN UNTUK POPULASI UMUM

Pasal 11

Secara khusus pembinaan program pendidikan umum dan kejuruan untuk populasi umum, oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan ditujukan kepada :

1. pemberian kesempatan yang luas dan merata kepada tiap warga negara sepanjang hidupnya untuk memperoleh pendidikan sehingga mereka dapat hidup layak, sesuai dengan minat individu dan kebutuhan masyarakat ;
2. pemberian kesempatan kepada generasi muda agar menjadi generasi yang bertanggung jawab dan mampu mengisi dan membina kemerdekaan serta mengembangkan kebudayaan bangsa ;

3. pengembangan sistim penyajian pendidikan yang berhasil-guna dan berdaya-guna ;
4. peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Pasal 12

Khusus untuk pendidikan tinggi, maka pembinaan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan meliputi pula pemberian gelar dan pendidikan pasca sarjana.

Pasal 13

(1) Pembinaan program pendidikan umum dan kejuruan dalam lembaga yang diselenggarakan oleh semua departemen atau instansi pemerintah lainnya pada dasarnya ditujukan untuk menjamin adanya program yang dibutuhkan mengenai jenis, jumlah, penyebaran, isi, maupun mutunya, yang berhasil-guna dan berdaya-guna.

(2) Pada dasarnya pendidikan yang masih diselenggarakan oleh departemen atau instansi pemerintah lainnya di luar Departemen Pendidikan dan Kebudayaan terbatas pada pendidikan kejuruan untuk memenuhi kebutuhan ruang lingkup tugas pokoknya.

(3) Pembinaan program pendidikan kejuruan tersebut dalam ayat (2) pasal ini, dilakukan sepenuhnya oleh Meneteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Pasal 14

Mengingat tersedia tidaknya program pendidikan umum dan kejuruan yang sama atau hampir sama, atau mudah tidaknya program tersebut secara keseluruhan atau sebagian diadakan di sekolah lanjutan dan perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, maka :

1. penyelenggaraan program di departemen atau instansi pemerintah lainnya sedapat mungkin seluruhnya atau sebagian secara berangsur-angsur dialihkan kepada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan ;
2. penyelenggaraan program yang memerlukan pelaksanaan, tenaga pengajar dan peralatan yang serba khusus, tetap dilaksanakan oleh departemen atau instansi pemerintah lainnya yang bersangkutan dengan pembinaan secara keseluruhan atau sebagian oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.;
3. penetapan kekhususan dilakukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, setelah berkonsultasi dengan departemen atau instansi pemerintah lainnya yang bersangkutan.

Pasal 15

Penentuan kedudukan tersebut dalam pasal 14, penyelesaiannya dilakukan kasus demi kasus, dengan ketentuan bahwa sebelum suatu lembaga pendidikan diselesaikan kedudukannya, lembaga tersebut dapat berjalan terus.

Pasal 16

Pembinaan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan terhadap pendidikan umum dan kejuruan luar sekolah ditujukan kepada ;

1. pendidikan umum ;
2. pendidikan kejuruan, kecuali latihan keahlian dan kejuruan ;
3. latihan pra kejuruan ;
4. pendidikan kesejahteraan keluarga ;
5. pendidikan kesehatan, rekreasi, dan olah raga dan kesenian ;

6. pendidikan waktu senggang ;
7. pendidikan untuk pengembangan pribadi.

Pasal 17

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dapat menyelenggarakan berbagai latihan keahlian dan kejuruan bagi kebutuhan tenaga kerja bukan pegawai negeri dalam rangka pendidikan luar sekolah dengan pembinaan dari Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi.

Pasal 18

Pembinaan pendidikan umum dan kejuruan yang diselenggarakan oleh swasta di semua tingkat dilakukan sepenuhnya oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan ditujukan untuk ;

1. meningkatkan partisipasi dan inisiatif masyarakat untuk turut menyelenggarakan usaha
1. meningkatkan partisipasi dan inisiatif masyarakat untuk turut menyelenggarakan usaha pendidikan guna mengisi kekurangan ;
2. menjaga supaya isi dan mutu program, tenaga pengajar maupun peralatan pendidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku ;
3. mencegah adanya diskriminasi dan usaha mengajar laba ;
4. memanfaatkan segala sumber masyarakat untuk keperluan pembinaan generasi muda.

BAB IV

PEMBINAAN PROGRAM LATIHAN KEAHLIAN DAN KEJURUAN UNTUK POPULASI TENAGA KERJA BUKAN PEGAWAI NEGERI.

Pasal 19

Secara khusus pembinaan program latihan keahlian dan kejuruan oleh Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi ditujukan kepada ;

1. pemenuhan kebutuhan akan tenaga kerja ahli dan trampil di semua sektor dan cabang kegiatan ekonomi, baik untuk masa kini maupun untuk masa mendatang ;
2. pembentukan, peningkatan dan penyesuaian keahlian dan ketrampilan tenaga kerja Indonesia bukan pegawai negeri agar memenuhi persyaratan pekerjaan sehingga mampu bekerja dengan berhasil-guna dan berdaya-guna baik dalam hubungan kerja maupun untuk berdiri sendiri, dan pembentukan keahlian dan ketrampilan yang memungkinkan pengembangan perusahaan kecil, daerah pedesaan serta daerah transmigrasi sebagai pusat-pusat pengembangan wilayah ;
3. pembentukan dan pengembangan sistim komunikasi yang terarah dan teratur dalam pembinaan latihan keahlian dan kejuruan atas dasar tripartite yang terdiri dari Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi dengan departemen atau instansi pemerintah lainnya, produsen ketrampilan dan masyarakat pemakai tenaga kerja.

Pasal 20

Pembinaan program latihan keahlian dan kejuruan yang diselenggarakan oleh Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi ditujukan kepada ;

1. pembentukan keahlian dan ketrampilan dasar dan lanjutan yang bersifat umum yang dapat digunakan secara multi sektoral ;
2. pengadaan dan peningkatan tenaga instruktur kejuruan dan ahli latihan ;
3. pengembangan fasilitas latihan sebagai institut induk dan percontohan,

Pasal 21

Pembinaan program latihan keahlian dan kejuruan bukan pegawai negeri yang diselenggarakan oleh departemen atau instansi pemerintah lainnya di luar Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi ditujukan kepada :

1. pemenuhan kebutuhan tenaga ahli dan trampil yang khusus, baik untuk waktu sekarang maupun untuk waktu mendatang, sehubungan dengan prospek perkembangan dan perluasan kegiatan dan perluasan kegiatan kemajuan dan peningkatan teknologi, peningkatan produksi dan produktivitas kerja, menurut sektornya dalam rangka pembinaan tugas fungsionil departemen atau instansi pemerintah lainnya yang bersangkutan ;
2. pengembangan sistim informasi di Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi mengenai hal ikhwal pelaksanaan latihan di sektor masing-masing ;
3. pemberian bantuan teknis dalam penyelenggaraan dan administrasi latihan bilamana diperlukan.

Pasal 22

Pembinaan program latihan keahlian dan kejuruan yang diselenggarakan oleh swasta ditujukan kepada ;

1. pemenuhan kebutuhan tenaga ahli dan trampil untuk pasar kerja ;
2. peningkatan partisipasi dan inisiatif masyarakat untuk ikut menyelenggarakan berbagai latihan ;
3. pengarahan berbagai sumber masyarakat yang ada untuk dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya.

Pasal 23

Pembinaan latihan keahlian dan kejuruan yang diselenggarakan oleh perusahaan atau kelompok perusahaan ditujukan kepada ;

1. pemenuhan kebutuhan tenaga ahli dan trampil bagi perusahaan atau kelompok perusahaan yang bersangkutan ;
2. pemanfaatan fasilitas yang dimiliki oleh perusahaan atau kelompok perusahaan untuk pemenuhan kebutuhan tenaga kerja bagi pasar kerja bebas ;
3. pelaksanaan program latihan dalam perusahaan (in-plant, permagangan dan sebagainya) yang meliputi berbagai bidang dan tingkat latihan menurut kebutuhan perushaan ;
4. peningkatan partisipasi perusahaan untuk ikut membiayai berbagai jenis latihan.

BAB V

PEMBINAAN PROGRAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN UNTUK POPULASI PEGAWAI NEGERI.

Pasal 24

Secara khusus pembinaan pendidikan dan latihan pegawai negeri oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara ditujukan kepada :

1. peningkatan dan pengembangan hasil guna dan daya guna administrasi negara sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan dalam arti yang seluas-luasnya ;
2. peningkatan kesetiaan, ketaatan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945;
3. peningkatan pengabdiannya terhadap pemerintah, negara dan masyarakat, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah ;

4. peningkatan mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan ;
5. pembinaan karir berdasarkan kemampuan dan prestasi kerja.

Pasal 25

Pembinaan program pendidikan dan latihan pegawai negeri dalam bidang administrasi yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara ditujukan kepada :

1. pemenuhan kebutuhan tenaga administrasi yang karena sifat dan peranannya harus dididik atau dilatih secara terpusat ;
2. pemenuhan kebutuhan tenaga pengelola latihan dan pelatih dalam bidang administrasi ;
3. pengembangan pendidikan dan latihan yang inovatif.

Pasal 26

Pembinaan program pendidikan dan latihan pegawai negeri dalam bidang administrasi pegawai negeri yang diselenggarakan oleh instansi lain dari pada Lembaga Administrasi Negara, oleh Ketua Lembaga Administasi Negara ditujukan kepada :

1. pemenuhan kebutuhan tenaga administrasi baik bagi instansi yang bersangkutan atau aparat Instansi Pemerintah pada umumnya ;
2. pemanfaatan potensi sarana dan tenaga pendidikan dan latihan yang ada pada instansi yang bersangkutan dan pengembangan kerja dama diantara penyelenggara pendidikan dan latihan pegawai negeri.

Pasal 27

Pembinaan program pendidikan dan latihan pegawai negeri dalam bidang teknis-fungsionil bagi pegawai negeri yang diselenggarakan oleh instansi lain dari pada Lembaga Administrasi Negara, oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara ditujukan kepada :

1. pemenuhan kebutuhan tenaga teknis-fungsionil instansi yang bersangkutan ;
2. pemenuhan kebutuhan tenaga pengelola latihan dan pelatih dalam bidang teknis fungsionil instansi yang bersangkutan ;
3. pengembangan pendidikan dan latihan teknis-fungsionil instansi yang bersangkutan yang bersifat inovatif.

Pasal 28

Pembinaan program pendidikan dan latihan dalam bidang teknis-fungsionil dan administrasi pegawai negeri yang diselenggarakan oleh swasta ditujukan kepada :

1. pemanfaatan potensi sarana dan tenaga lembaga pendidikan dan latihan yang ada, bagi pendidikan pegawai negeri ;
2. pengembangan pendidikan dan latihan teknis-fungsionil yang bersifat universil yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas pokok pemerintahan.

BAB VI

PENUTUP

Pasal 29

Pembinaan pendidikan dan latihan yang dilakukan dengan bekerja sama dengan luar negeri dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Keputusan ini.

Pasal 30

Program pengiriman belajar ke luar negeri serta program persiapannya dibina sesuai dengan ketentuan pada semua pasal dalam Keputusan ini.

Pasal 31

Pola kelembagaan dan ketatalaksanaan unit pelaksana pendidikan dan latihan yang dimiliki pemerintah menurut Keputusan ini, diatur lebih lanjut oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara.

Pasal 32

Dalam hal dimana pembina populasi dan pembina program berbeda, maka dilakukan konsultasi berdasarkan tanggung jawab masing-masing sesuai dengan pasal 7 dan 8 Keputusan ini.

Pasal 33

Masing-masing penanggung jawab bidang membuat pedoman-pedoman pelaksanaan berdasarkan keputusan dalam Kebijaksanaan Umum ini.

Pasal 34

Segala hal mengenai kebijaksanaan umum yang belum diatur dalam Keputusan ini akan ditentukan kemudian oleh Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan latihan.

Pasal 35

Rencana pokok pembinaan serta mekanisme pelaksanaannya sudah harus diselesaikan sebelum akhir tahun 1976.

Pasal 36

Hal-hal lain yang belum diatur dalam Keputusan ini akan diatur lebih lanjut dalam ketentuan tersendiri.

Pasal 37

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta
pada tanggal : 29 April 1976

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN
PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Ttd.

(SYARIF THAJEB)

Salinan yang sesuai dengan aslinya.
Yang menyalin,

(Drs. Sofjan Jusuf)
Sekpus. Diklat L.A.N.

LAMPIRAN KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/ KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN TANGGAL 29 APRIL 1976 NO. 098a/U/1976.

PENJELASAN ISTILAH

1. **Pendidikan :**

   Kata umum yang dipergunakan untuk segala usaha merobah pengetahuan, sikap dan ketrampilan manusia secara sadar.

   a. Menurut Garis-Garis Besar Haluan Negara :
   Pendidikan pada hakekatnya adalah usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam dan di luar sekolah dan berlangsung seumur hidup.

   b. Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
   Pendidikan adalah segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia, jasmaniah dan rohaniah, yang berlangsung seumur hidup, baik di dalam maupun di luar sekolah, dalam rangka pembangunan persatuan Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

2. **Latihan :**

   Bagian dari pendidikan yang terutama ditujukan kepada perobahan sikap dan ketrampilan secara khusus dalam waktu yang singkat.
   Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
   Latihan adalah bagian pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan ketrampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku, dalam waktu yang relatif singkat dan dengan metode yang lebih mengutamakan praktek dari pada teori.

3. **Pendidikan Umum :**

   Pendidikan yang bukan bersifat kejuruan dan pada dasarnya perlu diketahui oleh semua atau sekelompok besar warga-negara.
   Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
   Pendidikan Umum adalah pendidikan di dalam dan di luar sekolah, baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun swasta, untuk mempersiapkan dan mengusahakan para peserta pendidikan tersebut memperoleh pengetahuan umum.

4. **Pendidikan Kejuruan :**

   Pendidikan yang khusus ditujukan untuk mempersiapkan seseorang mendapatkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan untuk bekerja.
   Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
   Pendidikan Kejuruan adalah pendidikan umum yang direncanakan untuk mempersiapkan para peserta pendidikan tersebut maupun melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan bidang kejuruannya.

5. **Latihan Keahlian dan Kejuruan :**

   Latihan yang khusus ditujukan untuk mendapatkan keahlian dan kejuruan yang dibutuhkan untuk suatu pekerjaan yang mendapatkan nafkah, dengan pemberian tanda lulus keahlian atau ketrampilan untuk suatu pekerjaan.

   a. Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
   Latihan keahlian ialah bagian dari pendidikan yang memberikan pengetahuan dan ketrampilan yang disyaratkan untuk melaksanakan suatu pekerjaan, termasuk di dalamnya latihan ketatalaksanaan.

b. Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
Latihan kejuruan adalah bagian dari pendidikan yang memberikan pengetahuan dan ketrampilan yang disyaratkan untuk melaksanakan suatu pekerjaan yang pada umumnya bertaraf lebih rendah dari pada yang dimaksud dengan latihan keahlian.

6. **Pendidikan dan Latihan Teknis Fungsionil dan Administrasi :**

Dalam hal ini adalah pendidikan dan latihan teknis fungsionil dan administrasi untuk pegawai negeri yang khusus berhubungan dengan tugas pokok dan fungsi pemerintahan.

Program pendidikan dan latihan teknis-fungsionil dibedakan dari program pendidikan dan latihan teknis pegawai negeri yang pembinaannya dilakukan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi, sesuai dengan bidang tanggung jawab masing-masing.

Ruang lingkup pendidikan dan latihan pegawai negeri mencakup :

(a) bidang teknis ;
(b) Bidang teknis-fungsionil, yaitu yang menyangkut bidang teknis sesuai dengan tugas pokok instansi yang bersangkutan ;
(c) bidang administrasi, yaitu yang menyangkut :
   – administrasi umum ;
   – teknis pengelolaan (menejemen) ;
   – administrasi bidang pembangunan ;

7. **Latihan Pra-Kejuruan :**

Latihan yang mendasari latihan keahlian dan kejuruan yang tidak bersifat umum, dengan pemberian tanda lulus ketrampilan dalam sesuatu bidang.

8. **Tenaga Kerja :**

Angkatan kerja yang secara riil bekerja, setengah kerja atau sedang mencari pekerjaan, yang menerima pekerjaan, yang menerima pekerjaan dengan mendapat gaji, upah laba sebagai imbalan.

9. **Pegawai Negeri :**

Angkatan kerja yang berstatus pegawai negeri.
Menurut Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 :
Pegawai Negeri adalah pegawai yang diangkat sebagai calon Pegawai Negeri atau Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai Kepegawaian Negeri yang berlaku.

10. **Populasi Umum :**

Mereka yang tidak termasuk angkatan kerja, yaitu anak di bawah usia kerja, mereka yang bersekolah, mereka yang bekerja tanpa nafkah, mereka yang tidak dapat bekerja karena suatu cacad dan mereka yang tidak mencari pekerjaan dengan mendapatkan nafkah.

11. **Pengikutan pelaksanaan pendidikan :**

Termasuk di dalamnya pengamatan dan pencatatan secara periodik. Dalam hal ini pembina wajib memberikan petunjuk-petunjuk khusus bagaimana melaporkan kemajuan pelaksanaan pendidikan, sedangkan penyelenggara wajib melaksanakan petunjuk tersebut.

12. **Pengarahan populasi untuk mengikuti pendidikan dan latihan tertentu :**

Pemberian petunjuk umum kepada populasi sasaran pendidikan atau latihan apa yang dapat diikutinya.

13. **Pendidikan di dalam sekolah atau pendidikan sekolah :**

Pendidikan yang dilakukan dalam suatu tempat khusus, oleh tenaga pengajar khusus, diikuti oleh pelajar secara penuh waktu, mempunyai jadwal yang tertentu dan tidak khusus bersifat latihan.

14. **Pendidikan di luar sekolah atau pendidikan luar sekolah :**

Pendidikan di luar pendidikan sekolah.

15. **Swasta :**

Pribadi dan kelompok bukan pemerintah.

16. **Masyarakat :**

Kalangan yang bukan Pemerintah, termasuk swasta.

17. **Lembaga :**

Badan yang menyelenggarakan pendidikan atau latihan yang didirikan oleh Pemerintah atau swasta.

*****

PENGANTAR ANALISA MANAGEMENT
(BAGIAN : I)

Oleh : Drs. F.X. Soejadi MPA.

1. MANAGEMENT.

a. Pengertian

Rangkaian kegiatan daripada seorang pimpinan dengan bantuan orang-orang lain dan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.

b. Aspek-aspek penting

(1) rangkaian kegiatan
- persiapan-persiapan, perhitungan,perhitungan, perkiraan
- pengaturan
- pelaksanaan
- pengendalian

(2) pimpinan bisa :
- pimpinan departemen
- pimpinan lembaga pemerintah non-departemen
- pimpinan pemerintah daerah
- pimpinan ABRI
- pimpinan perusahaan,
- pimpinan sekolah, dan sebagainya.

(3) orang-orang lain
- pelaksana
- pembantu pimpinan

(4) sumber-sumber
- renaga kerja
- biaya
- material
- alat-alat

(5) tujuan
- jangka panjang
- jangka pendek
- jangka sedang
- jangka mendesak

c. Kaitan antara aspek

(1) rangkaian kegiatan pimpinan didalam pelaksanaannya dilakukan oleh para pelaksana serta dibantu oleh para pembantu pimpinan.
Kesemuanya itu harus dipersatukan atau dikelompokkan kedalam satu wadah, yakni organisasi.

(2) sumber-sumber sebagai INPUT, sebagai sarana-sarana yang mutlak harus ada demi dimungkinkannya pelaksanaan rangkaian kegiatan tersebut di atas (c. 1)

(3) tujuan harus diwujudkan sebagai hasil yang harus dicapai atau OUTPUT harus dirumuskan secara jelas dan tegas baik kwalitatif maupun kwantitatif, misalnya sebagai berikut :

(a) kwalitatif :

- penumpang terangkut dengan cepat dan tepat
- pasien disembuhkan dengan lebih cepat
- produksi meningkat
- jumlah surat yang terkirim meningkat
- keamanan lebih terpelihara
- gedung sekolah lebih megah, dan sebagainya.

(b) kwantitatif :

- penambahan aseptor keluarga berencana sebanyak 7% setiap tahun dari 4,9 juta penduduk DKI Jakarta mulai 1976/1977.
- rehabilitasi jalan-jalan Protokol DKI Jakarta sepanjang 90 km di wilayah Jakarta Pusat tahun anggaran 1976/1977.
- pengerukan lumpur sebanyak 3000 m kubik setiap hari dari 3 pelabuhan
- samudra di pulau Jawa pada tahun I, II dan III dari REPELITA II.
- penambahan 100 buah tempat tidur VIP a Rp. 75.000.– pada setiap rumah sakit umum pemerintah di 26 Daerah tingkat I mulai kwartal ke-II DIP 1976/1977.

2. ORGANISASI.

a. Pengertian

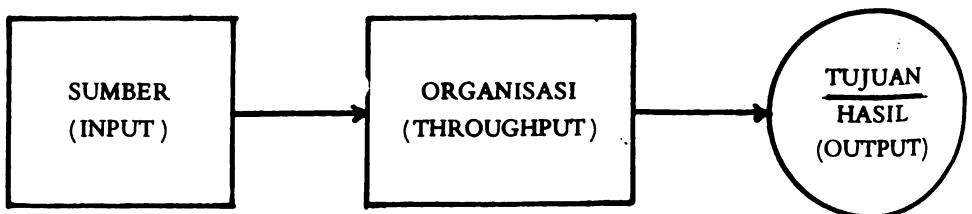
Sekelompok manusia yang dipersatukan (di wadahkan) dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b. Pentingnya Organisasi.

(1) sebagai alat atau sarana yang non-fisik untuk mencapai tujuan (as a means to an end).

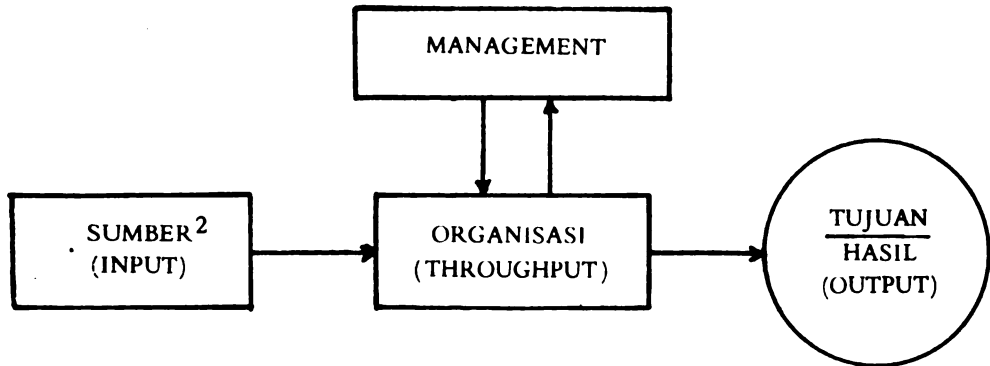
(2) jadi sebagai THROUGHPUT

(3) diperlukan bagi pimpinan agar rangkaian kegiatan dapat betul-betul terhimpun untuk menggunakan sumber-sumber yang tersedia dengan setepat-tepatnya sehingga tujuan/hasil atau output yang sudah ditetapkan sebelumnya dapat tercapai.

(4) jadi mutlak diperlukan bagi pelaksanaan management.

Gambar – 1

3. MANAGEMENT DAN ORGANISASI

a. Organisasi diperlukan demi terlaksananya management yang sebaik baiknya.

b. Tapi terhadap organisasi itupun harus dilakukan management yang setepat-tepatnya, sehingga output tercapai.

Gambar – 2

3. PENTINGNYA ORGANISASI SERTA KORELASI-NYA DENGAN MANAGEMENT

a. DINAMIKA ORGANISASI.

(1) Organisasi yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan dan juga sebagai suatu sistem hubungan wewenang dan tanggung jawab (authority and responsibility) adalah bersifat dinamis (dynamics), artinya hidup, bergerak, aktif, berkembang, maju, tetapi sering juga berubah-ubah (mengalami perubahan-perubahan/penyempurnaan-penyempurnaan).

(2) Dinamika tersebut disebabkan karena pengaruh faktor-faktor :

(a) **INTERN** :

– **Tujuan, artinya** dalam rangka mencapai tujuan, organisasi harus bergerak, aktif.

– **Manusia,** maksudnya karena manusia adalah makhluk dinamis, maka organisasi sebagai wadah daripada sekelompok manusia yang bekerjasama itu dengan sendirinya juga harus dinamis.

– **Hubungan kerja,** bahwa semakin terpelihara hubungan kerja timbal balik yang sebaik-baiknya maka semakin hiduplah organisasi.
Pengertian-pengertian tersebut mengandung pula arti bahwa apabila tujuan tidak jelas, manusianya tidak dinamis, hubungan kerja tidak baik, maka dinamika organisasi terhambat.
Terhadap keadaan seperti ini maka perubahan-perubahan dan penyempurnaan-penyempurnaan dalam organisasi harus diadakan.

(b) **EKOLOGI** (ecology, atau lingkungan) :

– **FISIK** :

– **Geografis** dan **topografis,** maksudnya bahwa kesesuaian kegiatan organisasi dengan alam sekitarnya, apakah daerah pegunungan, dataran rendah, daerah pantai, dan sebagainya, dapat menjadi pendorong untuk adanya

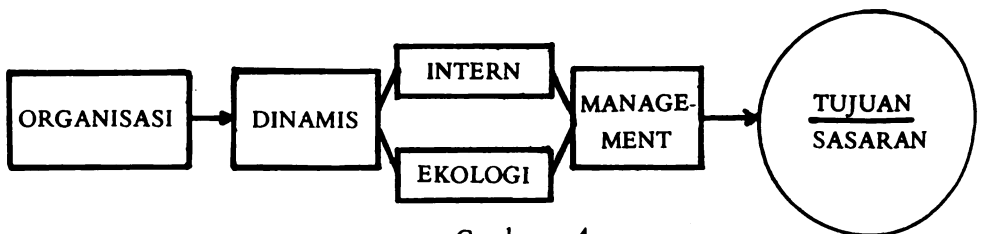
dinamika, perkembangan organisasi. Sebaliknya ketidak sesuaian kegiatan organisasi dengan alam sekitarnya tentu menjadi penghambat untuk adanya dinamika organisasi. Dalam keadaan seperti ini perlu ada perobahan-perobahan dan atau penyempurnaan-penyempurnaan dalam organisasi.

- **Sumber-sumber Alam** (natural resources), maksudnya terdapatnya atau tersedianya sumber-sumber alam dapat menjadi pendorong untuk kehidupan, dinamika organisasi. Dengan sendirinya tidak terdapatnya sumber-sumber alam tersebut mungkin bisa menghambat kehidupan, aktivitas organisasi. Dalam keadaan seperti ini maka perlu diadakan perobahan-perobahan dan atau penyempurnaan-penyempurnaan dalam organisasi.

- **NON FISIK**, misalnya **IPOLEKSOSBUDTEK** :
  - ideologi
  - politik
  - ekonomi
  - sosial
  - budaya
  - teknologi (ilmu pengetahuan), dan sebagainya.

  Artinya bahwa kesesuaian organisasi ataupun kegiatan organisasi dengan ke-6 faktor non fisik tersebut akan mendorong untuk adanya perkembangan, dinamika organisasi. Sebaliknya ketidak sesuaian organisasi dengan ke-6 faktor tersebut jelas akan menghambat untuk berkembangnya organisasi itu sendiri. Dalam keadaan seperti inipun maka diperlukan adanya perobahan-perobahan ataupun penyesuaian-penyesuaian dan penyempurnaan-penyempurnaan dalam organisasi.

b. PENTINGNYA MANAGEMENT

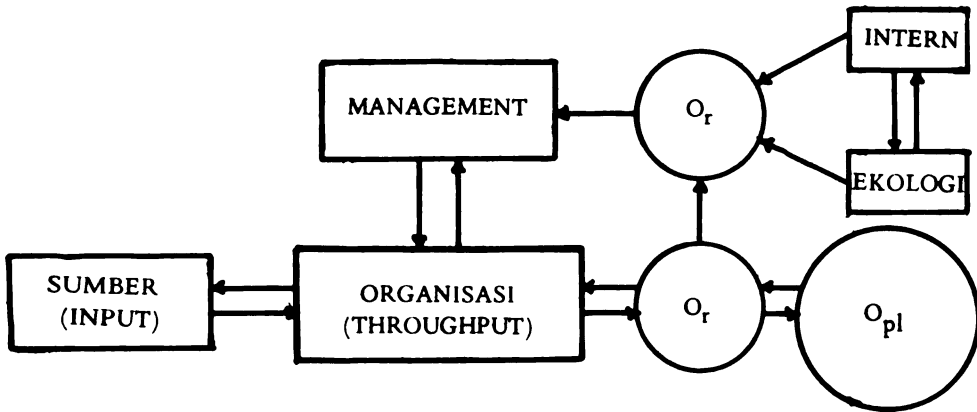
(1) Dinamika organisasi tersebut harus tetap dalam arah untuk tercapainya tujuan (dan sasaran-sasaran) yang telah ditetapkan semula. Untuk ini mutlak perlu terus menerus dilakukan pembinaan dan pengarahannya, yakni melalui management.

Gambar : 4

4. TUMBUHNYA MASALAH

a. Karena pengaruh faktor-faktor internal maupun external atau ekologi (dibahas di 3 (a) dan 3 (b), yang tidak mendukung fungsi organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, maka bisa terjadi output tidak tercapai.

b. Ada selisih (gap) antara output yang diharapkan tercapai atau Output planned (O_{pl}) dengan output yang senyatanya tercapai, atau Output real, (O_r). Jadi $O_r < O_{pl}$. Maka di sinilah masalah timbul.

5. USAHA-USAHA PEMECAHAN MASALAH

a. Terhadap masalah itu harus diadakan usaha-usaha pendekatan dan pemecahannya yang se-tepat-tepatnya, dengan juga harus mengeceknya dan mengkaitkan satu aspek (komponen) dengan aspek (komponen) yang lain, apakah management-nya sudah betul, apakah organisasinya sudah betul, apakah sumber-sumber-nya sesuai, apakah tujuannya sudah jelas, dan sebagainya.

Gambar : 5

b. Dengan seperti tersebut pada 5. a. berikut bagan visualisasinya (Gb. 5) maka diadakan penentuan (identifikasi) permasalahannya, dan dengan tehnik 6W+ 1 H dapatlah diketahui :

(1) **APA** masalahnya (**WHAT** IS THE PROBLEM)

(2) **DI MANA** masalah tersebut terjadi (**WHERE** does the problem exist, WHERE the problem has been existing).

(3) **BILAMANAKAH** terjadinya masalah tersebut (**WHEN** does the problem happen, WHEN has the problem been happening). Selain pengertian WHEN untuk mencari tahu tentang waktu terjadinya masalah (2) tersebut, juga dapat diartikan sebagai langkah untuk mencari tahu tentang FREKWENSI (FREQUENCY) terjadinya masalah atau masalah-masalah tersebut.

(4) **UNIT YANG MANAKAH** yang terlibat dalam/untuk terjadinya masalah-masalah tersebut. (**WHICH** Unit is or WHICH units are involving in the problems happend).

(5) **SIAPAKAH** orangnya yang terlibat dan atau bertanggung jawab untuk terjadinya masalah-masalah tersebut (**WHO** is involve in the problem that is happening, and or WHO is responsible for the problem taht is happening).

(5) **MENGAPA** dia/mereka terlibat untuk terjadinya masalah atau masalah-masalah tersebut (**WHY** is he involved in the problem, and or WHY is he responsible for problem that is happening).

(7) **BAGAIMANAKAH** masalah tersebut harus dipecahkan (HOW the problem is going to be solved. How would be the problem solving technique to be used in the case).

c. Nampaklah dari 5. (1) s/d 5 (7). tersebut bahwa tehnik 6W + 1 H yang berupa rangkaian pertanyaan langsung (direct interrogation), yaitu :

Apa	–	WHAT
Dimana	–	WHERE
Bilamana	–	WHEN
Unit yang mana	–	WHICH
Siapa	–	WHO
Mengapa	–	WHY
Bagaimanakah	–	HOW

d. Dalam rangka identifikasi masalah tersebut maka harus diidentifisir petunjuk-petunjuk adanya masalah-masalah tersebut, seperti adanya :

(1) kemacetan
(2) kesimpang siuran
(3) kelambatan-kelambatan
(4) kericuhan-kericuhan
(5) kerusakan
(6) kehilangan
(7) kegaduhan, dan sebagainya

Tehnik 6 W + 1 H tersebut harus diterapkan untuk mencari tahu secara jelas apa masalahnya s/d bagaimana pemecahan masalahnya. Misalnya telah diidentifikasi adanya kemacetan, maka penerapan tehnik 6 W + 1 H adalah sebagai berikut :

(1) Apa yang macet
(2) Di mana kemacetan-kemacetan terjadi
(3) Bilamana kemacetan-kemacetan terjadi
(4) Unit yang mana terlibat dalam kemacetan-kemacetan tersebut.
(5) Siapa (2) terlibat di dalamnya, siapa yang bertanggung jawab, siapa penyebabnya.
(6) Mengapa dia (mereka) terlibat/bertanggung jawab/menjadi penyebabnya.
(7) Bagaimana pemecahnnya yang se-baik-baiknya.

*****

KRONIK

A. POKOK-POKOK URAIAN MENPAN PADA PENUTUPAN SEKOLAH STAF DAN PIMPINAN (SESPA) INTERDEP ANGKATAN XII TGL. 13 MEI 1976.

1. Pembangunan yang makin meningkat harus pula diikuti adanya peningkatan kemampuan aparatur pelaksananya (ciri Repelita II ke 5).

2. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara yang sangat menentukan bagi pelaksanaan program pembangun.

3. Peningkatan mutu kerja (Prestasi) serta peningkatan pengabdian kepada tugas perlu secara terus menerus diusahakan. Yang terakhir ini erat dengan perlunya ditingkatkan pembinaan sikap mental pegawai agar ia betul-betul merupakan aparatur yang tangguh dan sekaligus abdi negara dan abdi masyarakat sebagaimana dituntut oleh Undang-undang Pokok Kepegawaian No. 8 tahun 1974.
   Dus peningkatan kemampuan, peningkatan pelayanan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat merupakan tiga hal yang tidak dapat dipisah-pisahkan.

4. Pegawai negeri sebagai abdi negara :
   a. Memiliki kemampuan yang tangguh untuk melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya.
   b. Melaksanakan tugasnya dengan penuh rasa tanggung jawab.
   c. Tugas tersebut meliputi antara lain :

   (1) menyelenggarakan pelayanan kedalam organisasi aparaturnya masing-masing dalam rangka pelaksanaan tugas pokok instansi dimana ia (pegawai negeri tersebut) bekerja, serta dalam rangka pembinaan aparatur dalam instansi tersebut (pelayanan intern dalam instansi).

   Contoh macam pelayanan :

   - penyelesaian pengangkatan pegawai,
   - penyelesaian kenaikan pangkat pegawai,
   - pelayanan/penyediaan fasilitas untuk unit-unit kegiatan dalam instansi demi kelancaran tugas.

   (2) menyelenggarakan pelayanan antar aparatur/antar instansi yang meliputi antara lain: penyediaan fasilitas (izin, persetujuan, rekomendasi dan lain sebagainya) yang menunjang kegiatan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Contoh :

- Departemen Keuangan dengan KBN-nya melayani unit-unit/ Departemen lain diluar Departemen Keuangan.
- Departemen Perhubungan dengan jasa-jasa dari Adpel dapat memperlancar pekerjaan Bea dan Cukai yang ditangani oleh Departemen Keuangan.
- Departemen Dalam Negeri dengan jasa-jasa dari Ditjen Agraria dapat memperlancar penyelesaian tanah-tanah yang diperlukan bagi proyek-proyek pembangunan oleh instansi Pemerintah lainnya, seperti untuk pelabuhan udara gudang-gudang Pemerintah dan lain sebagainya.
- BAKN praktis dapat dikatakan ia adalah melayani semua instansi Pemerintah dibidang kepegawaian.

5. Pegawai negeri sebagai abdi masyarakat, meliputi kegiatan pelayanan antara lain :

(1) Mengatur perizinan, termasuk mengeluarkan izin-izin yang memungkinkan kegiatan masyarakat berkembang sesuai dengan tujuan pembangunan.

- izin berusaha (berdagang)/mendirikan perusahaan
- izin penanaman modal
- izin membangun rumah/gedung dan sebagainya.

(2) Memberikan penerangan-penerangan kepada masyarakat akan makna dan hakekat pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan dewasa ini.

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat integritas yang mantap sangat diperlukan. Dengan integritas yang demikian dapat dihindarkan atau diperkecil praktek yang menyimpang yang dapat menodai nama baik aparatur sebagai keseluruhan. Sikap-sikap yang meminta uang jasa/imbalan atau imbalan dalam bentuk lain untuk pribadi-pribadinya dalam pelaksanaan tugas pengabdian kepada negara dan masyarakat, merupakan hal-hal yang sama sekali bertentangan dengan tujuan untuk pembinaan pegawai negeri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang baik.

6. a) LAN adalah aparatur institusionil untuk melaksanakan tugas peningkatan/upgrading mutu kepegawaian. Hal ini dilaksanakan antara lain melalui program SESPA, yang diperuntukkan bagi mereka-mereka yang sudah menduduki jabatan pimpinan atau calon-calon pimpinan (Gol. IV PGPS–1968).

   b) Dewasa ini baru 1500 Gol IV yang telah mengalami pendidikan SESPA.

   c) Jumlah Gol. IV adalah sekitar 5.500 orang. Perlu dipercepat upgrading melalui SESPA ini antara lain dengan meningkatkan penyelenggaraan SESPA oleh Departemen dengan koordinasi LAN.

7. SESPA harus mampu :
   a. Mengembangkan/meningkatkan kemampuan teknis dibidang-bidang yang diperlukan oleh peserta/Instansi masing-masing.
   b. Mengembangkan kemampuan untuk memimpin dan mengambil keputusan secara mantap dibidangnya.
   c. Mengembangkan kesatuan bahasa antar pejabat-pejabat dalam berbagai lembaga dalam menghadapi/memecahkan masalah-masalah yang menyangkut bidang tugas masing-masing. Adanya kesatuan bahasa yang demikian dapat menghindarkan cara pemecahan masalah yang secara berkotak-kotak dan sempit.
   d. Akhirnya SESPA ini harus pula dapat mengembangkan peningkatan kemampuan aparatur negara pada umumnya.

   Untuk hal-hal tersebut diatas maka kurikulum dan cara-cara penyajian serta penyelenggaraan SESPA ini perlu terus menerus disempurnakan.

8. **Harapan bagi Peserta SESPA sebagai pimpinan/calon pimpinan di instansinya masing-masing.**
   a. Mengetrapkan pengetahuan/pengalamannya secara bijaksana di instansinya masing-masing.
   b. Mengetrapkan/menghayati fungsinya sebagai abdi negara dan masyarakat sebagaimana diuraikan diatas.
   c. Secara aktif mengusahakan/mengadakan langkah-langkah penertiban dalam lingkungannya, terutama bila ada disinyalir adanya unsur-unsur penyelewengan yang bertentangan dengan tugas pegawai negeri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.
   d. Mengembangkan satu bahasa dalam menangani masalah, tugas serta mengembangkan koordinasi yang mantap dalam pelaksanaan tugas dilingkungannya.
   e. Dalam sikap dan tindaknya harus merupakan tauladan bagi sesamanya dan bawahannya.

B. PROGRAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN O & M.

Pada tanggal 5 Juli, 1976; telah dibuka kembali pendidikan dan latihan O & M dalam rangka kerja sama antara Pemerintah Kerajaan Inggris dengan Pemerintah Republik Indoneisa melalui Royal Institute of Public Administration (RIPA) dan Lembaga Administrasi Negara.

Program pendidikan dan latihan O & M ini dimaksudkan untuk mempersiapkan kader-kader spesialis yang tugas pokoknya memberikan bantuan atau pelayanan kepada pimpinan organisasi di dalam usaha meningkatkan efisiensi kerja melalui penyempurnaan administrasi.

Program pendidikan dan latihan semacam ini sudah lama dirasakan perlunya sehingga di dalam Bab V, buku REPELITA I dan Bab 30, buku REPELITA II dengan tegas-tegas dicantumkan masalah penyempurnaan administrasi sebagai hal yang perlu mendapat penanganan segera. Salah satu

upaya yang dapat dipergunakan untuk menyempurnakan administrasi tersebut adalah organisasi dan methode.

Sebagai salah satu tehnik management, disadari bahwa O & M masih merupakan sesuatu yang relatif baru di negara kita. Mulai tahun 1969 oleh L.A.N. diperkenalkan melalui pekan apresiasi tentang pengertian, fungsi dan peranan O & M ini kepada seluruh Instansi Pemerintah R.I. baik pada tingkat Pusat di Jakarta maupun pada tingkat Daerah Propinsi di seluruh Indonesia.

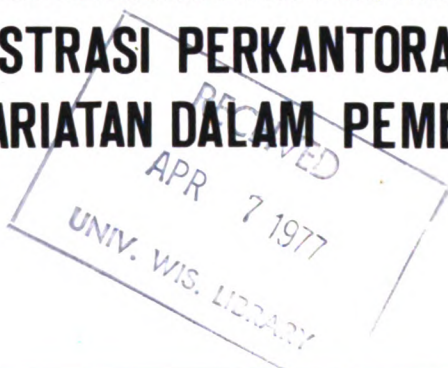
Di dalam sejarah perkembangan yang relatif pendek, kedudukan dan eksistensi O & M ternyata semakin mantap. Hal mana dapat dilihat dari kenyataan bahwa pada dewasa ini O & M sebagai fungsi sudah cukup mantap dan bahkan sudah memperoleh kedudukan tetap di dalam struktur organisasi, baik pada tingkat Departemen, Lembaga Non – Departemen maupun pada tingkat Propinsi.

Sampai awal tahun 1976 telah tercatat sejumlah 329 orang pejabat yang telah dihasilkan melalui Program Pendidikan dan Latihan O & M dalam jangka waktu 3 tahun terakhir ini.

*****

Tahun ke XV No. 16/76

EDISI KHUSUS

PEMANTAPAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN.

Administrasi Negara

September — Nopember 1976.
No. 16/76 Tahun ke XV.

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis — ilmiah — praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik di tanah air kita.

ISI

	Hal.
EDITORIAL	**2**
DR. SONDANG P. SIAGIAN Arah dan kebijaksanaan dalam pembangunan Administrasi Negara, khusus dalam kaitannya dengan Pengembangan Sistem Informasi melalui fungsi Perkantoran & Kesekretariatan	**3**
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA Pokok-pokok pikiran tentang: Strategi program dan kegiatan operasionil dalam Pendidikan dan latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan	**12**
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA Pokok-pokok pikiran tentang: Pola Pendidikan dan latihan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan	**19**
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA Pokok-pokok pikiran tentang: Aspek-aspek Didaktis di dalam Pendidikan & latihan tenaga Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan dalam Pemerintahan	**28**
Dr. RAGAA M. MAKHARITA Modern office Management training implications Paper presented to the workshop on Office Management training in Indonesia	**36**
DRS. PURNAMAN NATAKUSUMAH Beberapa tambahan sumbangan pikiran terhadap Kertas Kerja "Pokok-pokok Pikiran tentang Strategi Program dan Kegiatan Operasionil dalam Pendidikan dan Latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan".	**41**
K.M. Von KEUSSLER Some Considerations on Administrative Management training	**45**
Kesimpulan Hasil-hasil Lokakarya	**49**
Program pendidikan dan latihan: Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan pada AMDC di Bandung	**58**
Kronik	**59**

No. Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/DIR.PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.
No. Izin Cetak : Kep.026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.

E D I T O R I A L

Dari tanggal 4 s/d 7 Oktober 1976 oleh Lembaga Administrasi Negara telah diselenggarakan suatu lokakarya Pemantapan Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan di Bandung. Sesuai dengan judulnya, lokakarya bertujuan selain memantapkan rencana dan usaha pengembangan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan, sekaligus dimaksudkan juga memantapkan program-program edukatif, kurikuler dan metoda dalam pendidikan dan latihan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

Dewasa ini sudah mulai dirasakan perlunya orientasi baru dan kebijaksanaan baru dalam penyelenggaraan pendidikan dan latihan bagi pegawai negeri pada umumnya, khususnya bagi tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan. Hal ini tidak hanya semata-mata disebabkan adanya tekanan pengaruh (impact) teknologi terhdap beraneka ragam peralatan perkantoran, tetapi terutama karena adanya perubahan konsepsi terhadap kegiatan perkantoran yang dipandang dalam ruang lingkup yang lebih luas dari pada konsepsi tradisionil". Dewasa ini kantor bukanlah dianggap sekedar tempat bekerja untuk melaksanakan tugas-tugas ketatausahaan. Kantor menurut konsepsi modern berperan antara lain sebagai pusat pemikiran, pusat data/informasi yang mutlak harus ada serta urat nadi organisasi yang menerima dan mengirimkan ide baru, informasi, petunjuk, pedoman serta tatakerja bagi seluruh tubuh organisasi. Dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dewasa ini peranan kantor semakin meningkat dan semakin kompleks. Ia harus dapat mengembangkan dan membina suatu sistim komunikasi yang efektif, suatu sistim informasi bagi pimpinan yang akan dapat membantu proses pengambilan keputusan, suatu sistem pelaporan yang baik dan sebagainya. Implikasi dari pada semakin meluasnya kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh kantor dewasa ini, adalah meningkatnya tuntutan terhadap ketrampilan, dedikasi dan mutu tenaga-tenaga perkantoran tersebut.

Dalam edisi khusus ini sengaja kami sajikan beberapa kertas kerja pokok yang telah dibahas beserta kesimpulan dan saran dari peserta seminar dengan harapan agar ide, rencana dan usaha tentang pengembangan Administrasi Perkantoran ini dapat tersebar luas dan sekaligus komunikasi dengan para pejabat dan masyarakat pada umumnya tentang usaha-usaha peningkatan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan sebagai bagian yang integral dari usaha-usaha Perbaikan dan Penyempurnaan Administrasi Negara dapat berjalan dengan lancar.

Redaksi M.A.N.

ARAH DAN KEBIJAKSANAAN DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI NEGARA, KHUSUS DALAM KAITANNYA DENGAN PENGEMBANGAN SISTIM INFORMASI MELALUI FUNGSI PERKANTORAN & KESEKRETARIATAN.

Oleh:

Dr. Sondang P. Siagian
Deputy Ketua L.A.N.

I. PENDAHULUAN

1. Usaha Pengembangan sistim Informasi melalui fungsi Perkantoran dan Kesekretariatan, tidaklah terlepas dari usaha penyempurnaan dan Pengembangan Administrasi Negara secara keseluruhan. Hal ini disebabkan bahwa dalam strategi Pembangunan Administrasi Negara Indonesia dianut azas penyempurnaan Administrasi Negara yang bersifat menyeluruh berencana dan bertahap.
2. Oleh sebab itu sistimatika pengarahan disusun sebagai berikut:
   a. Pokok-pokok Kebijaksanaan Pemerintah dalam Pembangunan Administrasi Negara.
   b. Peranan Sistim Informasi dalam Pemerintahan.
   c. Peranan Administrasi Perkantoran dalam Pengembangan sistem Informasi.
3. Penutup.

II. POKOK KEBIJAKSANAAN PEMERINTAHAN DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI NEGARA

1. Telah kita maklumi bersama bahwa menurut Ketetapan MPR No. IV/1973, usaha penyempurnaan Aparatur Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun di Daerah ditujukan supaya benar-benar menjadi alat yang berwibawa, kuat, stabil, efektif, efisien, dan bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Negara dan Pemerintah. Aparatur tersebut diisi oleh tenaga-tenaga ahli dan mampu menjalankan tugasnya di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan Negara dan Rakyat.
   Penertiban dan pendayagunaan aparatur meliputi usaha penyempurnaan yang menyeluruh, mencakup segi-segi kelembagaan (Organisasi), kepegawaian dan ketatalaksanaan serta sarana dan fasilitas kerja, baik yang menyangkut aparatur Pemerintah Pusat, aparatur perekonomian Negara, dan aparatur Pemerintah Daerah.
2. Penyempurnaan kelembagaan diarahkan untuk mendudukkan aparatur sesuai dengan fungsinya agar jelas bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing. Bentuk dan besarnya organisasi disesuaikan dengan tugas pokok, fungsi dan beban kerja.
   Organisasi disusun dengan mempergunakan bentuk organisasi jalur dan

staf, dan terdiri dari unsur-unsur pimpinan, pembantu pimpinan termasuk pengawasan, dan unsur pelaksana.

3. Penyempurnaan di bidang kepegawaian ditujukan antara lain agar satuan organisasi aparatur mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang sesuai dengan jenis dan besarnya beban tugas yang menjadi tanggung jawabnya.
   Kegairahan kerja untuk mencapai prestasi kerja dan produktifitas yang semakin meningkat didorong melalui perangkat penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi dan besarnya tanggung jawab, kenaikan pangkat dan tingkat menurut sistim karier, pendidikan, latihan, pembinaan etik kepegawaian, jaminan sosial dan sebagainya.

4. Penyempurnaan di bidang ketatalaksanaan diarahkan pada pengembangan dan aturan serta hubungan kerja yang melembaga antar instansi dan di dalam satu instansi. Tujuannya ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas pokok tanpa tergantung pada perorangan.
   Usaha penyempurnaan di bidang ketatalaksanaan dilakukan dalam segala aspek dan tingkat organisasi, terutama dalam tingkat pelaksanaan. Dalam hal ini maka beberapa masalah yang perlu mendapatkan perhatian di masa-masa yang akan datang antara lain mengenai **pengambilan keputusan,** kemudian pembagian tugas dan pendelegasian wewenang, **koordinasi dan hubungan kerja sistim komunikasi, analisa prosedur dan penilaian kerja.**
   Penyempurnaan dalam proses pengambilan keputusan harus dilakukan secara terus menerus agar keputusan-keputusan dapat selalu diambil dengan cepat, tepat dan dapat dilaksanakan. Untuk itu maka perlu lebih dijelaskan lagi, tentang wewenang dan ruang lingkup tanggung jawab setiap pejabat dalam pengambilan keputusan.
   Untuk lebih meningkatkan koordinasi dan hubungan kerja antara pejabat atau unit organisasi dalam badan/lembaga pemerintah perlu ditempuh berbagai cara yang tepat seperti penjelasan kepada bawahan, pertemuan staf, surat edaran, buku petunjuk, dan sebagainya.
   Dalam hal ini penting sekali untuk secara terus menerus diusahakan perbaikan-perbaikan dalam sistim komunikasi termasuk sistim penyediaan data.
   Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan aparatur Pemerintah perlu dilakukan analisa prosedur terhadap klasifikasi pegawai, beban kerja, penyederhanaan kerja dan manual tentang tata cara kerja dan sebagainya. Dengan perkataan lain diperlukan peningkatan kemampuan dalam "Management Analysis".

5. Kebijaksanaan tersebutlah yang harus selalu menjadi dasar dari pada arah pengembangan sistim informasi baik secara keseluruhan maupun yang secara khusus melalui penyempurnaan fungsi perkantoran dan kesekretariatan.

III. PENGGUNAAN SISTIM INFORMASI DALAM PEMERINTAHAN

1. Tidak ada kegiatan yang dilakukan di dalam dan oleh masyarakat yang tidak mempunyai implikasi informasi. Sebaliknya semua kegiatan menghasilkan informasi baik yang berguna bagi organisasi yang melaksanakan kegiatan tersebut maupun bagi organisasi yang mempunyai hubungan kerja dengan organisasi yang bersangkutan. Pada dasarnya penggunaan informasi diklasifikasikan pada golongan besar yaitu:

   a. Informasi untuk kegiatan politik,
   b. Informasi untuk kegiatan pemerintahan,
   c. Informasi untuk kegiatan sosial,
   d. Informasi untuk kegiatan dunia usaha,
   e. Informasi untuk kegiatan-kegiatan militer.

2. Khusus dalam kaitannya dengan Lokakarya ini maka informasi akan sangat berguna dan mutlak diperlukan oleh Pemerintah untuk berbagai kepentingan seperti untuk perencanaan, untuk perumusan kebijaksanaan, untuk penentuan program kerja, untuk penentuan proyek-proyek, untuk pemanfaatan tehnologi, untuk invetarisasi kekayaan alam dan untuk pelaksanaan tugas-tugas rutin Pemerintah.

3. **Informasi untuk Perencanaan**

   Dalam usaha mencapai tujuan negara yang bagi Indonesia yaitu adalah masyarakat yang adil dan makmur, materiil dan spirituil. Pemerintah selalu terlibat dalam proses perencanaan, baik perencanaan yang bersifat jangka pendek, perencanaan jangka sedang, dan perencanaan jangka panjang.
   Biasanya dalam perencanaan untuk pemerintahan, jangka pendek dapat diartikan satu jangka yang menjangkau sampai dengan lima tahun, jangka sedang antara 5 sampai 10 tahun, dan jangka waktu yang lebih lama dari pada itu tergolong kepada jangka panjang.

   Telah umum diketahui, bagaimanapun kayanya suatu negara, baginya tidak pernah cukup tenaga kerja, biaya, waktu, dan fasilitas kerja lainnya untuk secara simultan melakukan semua kegiatan yang ingin dilaksanakan.
   Dengan perkataan lain, setiap pemerintah selalu dihadapkan kepada suasana kelangkaan. Suasana kelangkaan itu menurut penentuan prioritas nasional. Artinya pemerintah di hadapkan kepada pilihan tentang bidang-bidang kegiatan apa saja yang hendak didahulukan pelaksanaannya. Biasanya yang didahulukan pelaksanaannya adalah bidang-bidang permasalahan yang pemecahannya menunjukkan urgensi yang paling menonjol. Penentuan prioritas itu dimaksudkan agar sumber-sumber yang tersedia secara terbatas itu dipergunakan dengan seoptimal mungkin. Dengan perkataan lain, sumber-sumber yang tersedia itu dipergunakan untuk memecahkan masalah-masalah nasional yang mendesak.
   Penentuan prioritas nasional secara tepat hanya mungkin dilakukan melalui analisa yang mendalam tentang data yang digali dari masyarakat yang bersangkutan sendiri.

4. **Informasi untuk perumusan kebijaksanaan**

Merumuskan kebijaksanaan merupakan salah satu kegiatan terpenting dari pada setiap pimpinan, baik yang dalam arti mikro yang hanya berlaku untuk unit-unit organisasi dalam pemerintahan, maupun perumusan kebijaksanaan yang mempunyai impact terhadap seluruh Pemerintah.

Pentingnya tugas perumusan kebijaksanaan terlihat lebih jelas lagi apabila diingat bahwa kebijaksanaan pemerintah harus didasarkan kepada ketentuan perundangan yang berlaku karena negara modern adalah negara hukum.

Kebijaksanaan yang dirumuskan oleh seorang pimpinan dapat dibagi dalam dua golongan yaitu:

a. Kebijaksanaan mengikat rakyat banyak.
b. Kebijaksanaan yang hanya berlaku intern bagi organisasi.

Sebaliknya, apabila ditinjau dari segi materi yang diatur dalam berbagai kebijaksanaan yang dirumuskan oleh Pemerintah mencakup segi peri kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Perumusan kebijaksanaan tidak boleh tidak, harus didasarkan kepada informasi yang up to date, lengkap dan dipercayai. Tegasnya perumusan kebijaksanaan mutlak memerlukan sistim informasi.

5. **Informasi untuk penentuan Program Kerja**

Biasanya, suatu rencana yang telah dirumuskan diperinci ke dalam Program Kerja. Perincian tersebut didasarkan pula kepada skala prioritas tertentu. Untuk menentukan skala prioritas program kerja yang tepat diperlukan informasi tentang tenaga kerja yang tersedia, termasuk klasifikasi umur, kelamin dan keterampilan mereka, juga diperlukan informasi yang tepat tentang sumber pembiayaan, lokasi di mana program kerja hendak dilaksanakan, sistim pelaporan yang akan dipergunakan, sistim penilaian dan feedback yang hendak dipakai, keuntungan-keuntungan sosial yang akan dipetik/biaya sosial harus dipikul, tekanan pengaruh terhadap nilai-nilai sosial masyarakat dan sebagainya.

Tegasnya program sosial pasti memerlukan data-data sosial pula dan program tehnis memerlukan data tehnis di samping memerlukan data-data sosial.
Pernyataan terakhir ini benar oleh karena program-program tehnis pasti mempunyai implikasi-implikasi sosial.

6. **Infromasi untuk penentuan Proyek-proyek**

Ciri-ciri khas dari pada suatu negara seperti keadaan geografis, kekayaan alam, jumlah penduduk, prasarana fisik, potensi masyarakat dan faktor-faktor lainnya semacam itu pada umumnya mengakibatkan adanya penentuan proyek-proyek, yang berbeda-beda dari suatu daerah ke daerah lain dalam suatu negara.

Suatu macam proyek yang tepat dilaksanakan di suatu daerah mungkin tidak dapat dilaksanakan di daerah lain mengingat faktor-faktor tersebut di atas.

Untuk menentukan sifat dan bentuk proyek untuk suatu daerah

tertentu diperlukan informasi yang cukup, yang menyangkut hal-hal yang diperlukan tentang faktor-faktor tersebut di atas. Adanya informasi yang demikian akan menjamin berhasilnya proyek tersebut dilaksanakan oleh karena keputusan yang diambil tentang sifat bentuk pembiayaan jangka waktu dan keuntungan sosial dari pada proyek itu dapat dibuat dengan lebih tepat, pencapaiannyapun dapat dipercepat pula.

Informasi diperlukan dalam pengendalian dan penilaian daripada proyek-proyek yang telah ditentukan untuk dilaksanakan. Hasil pengendalian dan penilaian dapat dan harus dipergunakan untuk merumuskan rencana dan program kerja yang lebih baik daripada periode perencanaan berikutnya.

7. Informasi untuk pemanfaatan Tehnologi

Memang benar bahwa tidak ada satupun negara di dunia dewasa ini yang berharap dapat mencapai tujuannya tanpa memperhitungkan kerja sama dengan negara atau negara-negara lain, baik berdasarkan perjanjian-perjanjian yang bersifat multilateral maupun kerja sama yang diwujudkan berdasarkan perjanjian dan/atau konvensi-konvensi Internasional, termasuk konvensi-konvensi dari kerjasama regional seperti "ASEAN" dan sebagainya.

Pola kerja sama badan-badan Internasional yang merupakan badan-badan khusus dalam lingkungan perserikatan bangsa-bangsa seperti WHO untuk bidang kesehatan, UNESCO untuk bidang pendidikan dan kebudayaan, FAO untuk bidang pangan, ILO untuk bidang perburuhan dan tenaga kerja, UNINDO untuk bidang industri, ESCAP untuk pembangunan sosial ekonomi kawasan Asia dan Pasifik, dan sebagainya dapat dikatakan sudah merupakan pola yang diterima sepenuhnya oleh negara-negara anggota karena adanya kepercayaan bahwa dengan kerja sama tersebut proses pembangunan dapat dipercepat.

Kerja sama regional Internasional dan bilateral yang demikian bahkan dapat dikatakan sudah menjadi keharusan mutlak terutama apabila ditinjau dari segi pemindahan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan tehnologi. Melalui kerja sama tersebut suatu bangsa terutama suatu bangsa yang sedang membangun dapat menarik manfaat yang besar dalam waktu yang relatif singkat oleh karena negara yang sedang membangun yang bersangkutan tidak perlu mengeluarkan biaya, mempergunakan waktu dan sumber lainnya untuk mengembangkan tehnologi yang diperlukan itu karena telah tersedia, berkat kemajuan yang dicapai oleh negara yang sudah maju.

Yang diperlukan adalah kemampuan memanfaatkan tehnologi tersebut. Kiranya perlu disadari bahwa pemanfaatan tehnologi dan kemajuan dalam ilmu pengetahuan bukanlah merupakan hal yang mudah. Tidak mudah karena:

a. Diperlukan kemampuan selektifitas yang tinggi dalam arti tidak semua tehnologi yang telah dicapai di suatu negara perlu dipindahkan ke negara lain oleh karena tidak semua tehnologi yang tersedia itu diperlukan.

b. Diperlukan kemampuan adaptabilitas yang tinggi dalam arti bahwa belum tentu suatu kemajuan tehnologi dapat digunakan oleh suatu negara tanpa mengadakan penyesuaian-penyesuaian.

c. Diperlukan kemampuan analitis dan tehnologi dalam arti bahwa pemanfaatan tehnologi akan mempunyai implikasi-implikasi sosial.

   Contoh yang mudah untuk diberikan ialah mempertentangkan tehnologi yang capital intensif, vis a vis kegiatan yang padat karya (labour intensif) yang biasa terdapat di Negara yang sedang membangun.

d. Diperlukan pemikiran yang matang dalam menentukan fase-fase pemanfaatan tehnologi dari fase peminjam sampai kepada fase penciptaan tehnologi sendiri maupun dan mungkin teurtama informasi dari negara atau negara-negara di mana suatu tehnologi itu pada mulanya dikembangkan di samping informasi tentang tehnologi itu sendiri.

8 Informasi untuk inventarisasi kekayaan alam

Kiranya tidak akan jauh dari kebenaran jika dikatakan bahwa setiap Negara ingin mencapai tujuannya dengan terutama berusaha mengandalkan diri kepada kemampuan sendiri tanpa mengurangi pentingnya kerja sama regional/international/bilateral. Oleh karena itu salah satu usaha yang lumrah dikerjakan oleh suatu pemerintah dalam negara ialah mengadakan inventarisasi kekayaan alamnya, baik kekayaan alam di permukaan tanah seperti hutan, areal tanah yang tersedia untuk aneka ragam kegiatan pertanian seperti untuk tanaman pangan, tanah untuk perkebunan rakyat, tanah untuk perkebunan besar, dan sebagainya.

Kekayaan dalam tanah seperti bahan-bahan galian, timah, emas, perak, bijih besi, minyak, uranium, gas bumi dan sebagainya. Juga kekayaan terdapat dalam air, seperti ikan, tanaman laut yang dapat dimakan dan sebagainya.

Investasi kekayaan alam itu kini dengan tepat dapat dilaksanakan dengan memanfaatkan tehnologi yang telah dikembangkan, contoh daripada tehnologi yang dipergunakan untuk mengumpulkan informasi tentang kekayaan alam suatu negara ialah adanya: "ERTS" (Earth Resources Technological Satellite) yang di dalam melakukan pemetaan dari angkasa luar mempergunakan tehnologi satelit.

Dewasa ini terdapat konsensus di kalangan para ahli tehnologi bahwa cara-cara konvensionil untuk inventarisasi kekayaan alam sudah tidak sesuai dengan situasi modern, karena di samping lambat untuk memperoleh hasilnya, hasil yang diperoleh sering kurang tepat atau tidak tepat.

9. Informasi untuk tugas-tugas "RUTIN" pemerintah

Dalam melaksanakan tugas-tugas rutin pemerintah seperti pemeliharaan ketertiban, menegakkan Rule of law dan sebagainya. Pemerintah membina ketatalaksanaan tehnik administrasi seperti ketatalaksanaan pegawai, ketatalaksanaan keuangan, ketatalaksanaan perkantoran, ketatalaksanaan logistik, prosedur pembelian oleh pemerintah dan sebagainya.

Kesemuanya itu hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila terdapat jaringan-jaringan informasi yang memungkinkan pengambilan keputusan yang tepat.

Jelaslah kiranya bahwa demi terlaksananya tugas-tugas pembangunan maupun demi terlaksananya tugas-tugas rutin pemerintahan informasi mutlak dipergunakan. Untuk menjamin tersedianya informasi yang dapat membantu proses pengambilan keputusan, sistim informasi bagi pimpinan tidak boleh tidak mesti dikembangkan dan dipelihara.

Berarti bahwa setiap pejabat pemerintahan harus peka terhadap pentingnya sistim informasi dan peka terhadap pengembangan kemampuannya mempergunakan informasi.

IV. PERANAN ADMINISTRASI PERKANTORAN DALAM PEMBANGUNAN SISTIM INFORMASI

1. Kantor bukanlah hanya sekedar tempat bekerja untuk melaksanakan tugas-tugas ketatausahaan. Peranan kantor dalam setiap organisasi jauh lebih penting dari pada itu.

Ia berperan sebagai:

a. Pusat kegiatan pemikiran yang bersifat azasi,
b. Pusat data/informasi yang mutlak harus ada demi terlaksananya proses perencanaan, pengorganisasian pengadaan tenaga kerja, pengarahan, perangsangan tenaga kerja dan penilaian.
c. Urat nadi organisasi yang menerima dan mengirimkan ide baru, informasi, petunjuk, pedoman kerja serta tata kerja seluruh tubuh organisasi.

Bertitik tolak dari ketiga peranan tersebut di atas maka beberapa masalah yang sering dihadapi dalam penyempurnaan administrasi perkantoran adalah:

a. Masalah Komunikasi Intern.
b. Masalah Sistim Pelaporan.
c. Masalah Fasilitas Kerja.
d. Masalah Tata Ruang.
e. Masalah Surat Menyurat dan pembakuannya.
f. Masalah Sistim Kearsipan.
g. Masalah Peralatan dan perlengkapan kantor dan standarisasi.
h. Masalah Tata Kerja Intern (standard operating prosedures — SOP).
i. Masalah Sistim Motivasi secara micro.
j. Dan yang bersifat ketatausahaan seperti:

    (1). Tata Usaha Kepegawaian.
    (2). Tata Usaha Keuangan.
    (3). Tata Usaha Material.
    (4). Tata Usaha Angkutan Intern.
    (5). Dan sebagainya.

Yang keseluruhannya menunjukkan bahwa kemampuan sesuatu organisasi sukar untuk ditingkatkan tanpa terpecahkannya masalah Administrasi Perkantoran secara tepat.

2. Penyempurnaan Administrasi Perkantoran mutlak ditingkatkan pelaksana-annya, karena administrasi perkantoran tersebut seperti telah dikatakan di muka berperan selaku Pusat Informasi, otak dan urat nadi organisasi, di samping kedudukannya selaku wadah di mana kegiatan-kegiatan ketatausahaan dilaksanakan.

   Mengatakan hal yang demikian tidak berarti bahwa pelaksanaan kegiatan ketatausahaan tidak penting.
   Kegiatan ketatausahaan sangat penting bagi terlaksananya usaha yang harus dilaksanakan demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
   Bidang-bidang ketatausahaan yang telah mulai mendapat perhatian adalah:

   a. Adanya pola surat menyurat,
   b. Adanya manual kearsipan,
   c. Penyempurnaan tata usaha pegawai,
   d. Penyempurnaan tatausaha keuangan,
   e. Pemikiran ke arah standarisasi alat dan perlengkapan kantor.

3. Kecenderungan dalam dunia modern adalah untuk memanfaatkan kemajuan yang telah diperoleh dalam bidang tehnologi computer dalam pelaksanaan sebagian besar kegiatan ketatausahaan seperti dalam:

   a. Penanganan Informasi.
   b. Penyimpanan data,
   c. Inventory Control,
   d. Pembuatan Daftar Gaji,
   e. Operation Research dan sebagainya.

   Oleh karena memang computer dapat mengerjakan apa saja yang dapat dikerjakan oleh manusia dengan kertas dan pensil, tetapi mengerjakannya dengan ketetapan yang sangat tinggi dan kecepatan yang sangat besar.

   Kenyataan ini di Indonesia memang menunjukkan bahwa penggunaan computer untuk mengolah data semakin meningkat. Semakin banyaknya tugas-tugas rutin yang dapat diserahkan kepada computer berarti akan semakin mudah pula untuk meningkatkan usaha penyempurnaan administrasi perkantoran.

   Jelaslah bahwa penyempurnaan administrasi perkantoran masih perlu dilaksanakan lebih intensif dan extensif karena penyempurnaan administrasi perkantoran tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan bidang-bidang administrasi yang lain.

V. PENUTUP

Demikian kiranya pokok pengarahan yang perlu mendapatkan perhatian dalam Lokakarya ini dengan pengarahan tersebut sekaligus diharapkan agar Lokakarya ini pembahasan sudah dapat diarahkan bagi pengisian kebijaksanaan pemerintahan sekarang ini dan arah pengembangannya pada masa yang akan datang.

Dengan pengarahan tersebut diharapkan tidak saja dipenuhi sasaran dari

pada Lokakarya ini, tetapi juga meletakkan dasar bagi pengembangan management administrasi, sebagai suatu tehnik administrasi yang merupakan peningkatan dari pada administrasi perkantoran, dalam arti menekankan akan pentingnya peranan dari pada sistim informasi dalam kegiatan-kegiatan organisasi yang komplek, seperti pemerintah.

****

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG:
STRATEGI PROGRAM DAN KEGIATAN OPERASIONIL DALAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN

Oleh:

Lembaga Administrasi Negara

I. PENDAHULUAN

Latar belakang dan pentingnya masalah

1. Sama dimaklumi bahwa dalam setiap organisasi unsur manusia merupakan unsur yang terpenting. Hal ini tidaklah sulit untuk dimengerti, karena setiap kegiatan yang terdapat dalam setiap organisasi selalu digerakkan oleh manusia. Dalam hubungannya dengan Administrasi Negara, maka unsur Pegawai Negeri merupakan unsur utama pula dalam administrasi Negara.

2. Oleh sebab itu, usaha untuk lebih meningkatkan kemampuan kerja melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan dan sikap mentalnya pada semua eselon dan tingkatan perlu dilakukan secara terus menerus. Sebab unsur utama, maka mutu Pegawai Negeri dewasa ini dan di masa mendatang secara keseluruhan harus pula sesuai dengan jabatannya, apalagi dalam negara yang sedang membangun seperti Indonesia.

3. Sementara itu, Pemerintah sejak tahun 1966 telah melakukan pula berbagai macam usaha pendidikan dan latihan, terutama bagi para pejabat menengah dan pejabat teratas. Kebijaksanaan ini diambil Pemerintah dengan memperhatikan jabatan-jabatan peserta dan juga karena peranan mereka terhadap bawahannya.
   Oleh sebab itu, usaha "diklat" bagi para pegawai yang lebih rendah tingkatannya, perlu juga segera dipersiapkan, terutama bagi mereka yang bertugas untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas pimpinan tersebut, yaitu para pejabat yang melaksanakan fungsi administrasi perkantoran.

4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka suatu pemikiran tentang strategi dalam penyusunan program yang menyeluruh berencana, bertahap dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan, khususnya dengan kasus di Jawa Barat. Menurut hemat kami, strategi dalam penyusunan program Diklat di bidang Administrasi pada umumnya, program Diklat Pegawai di bidang Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan khususnya, perlu memperhatikan: (i) Kedudukan Diklat dalam Penyempurnaan Administrasi Negara, (ii) Fasilitas-fasilitas utama yang perlu dicapai dan tahap-tahap pelaksanaannya, serta (iii) organisasi & tata kerja pelaksanaannya.
   Di bawah ini akan diuraikan pokok-pokok pikiran tersebut dengan harapan dapat dijadikan bahan pemikiran.

II. PERANAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN DALAM PENYEMPURNAAN ADMINISTRASI NEGARA

1. Pendidikan dan latihan sebagai kegiatan yang strategis dalam penyempurnaan Administrasi Negara.

   a. Bab. 30 Repelita II, menggariskan bahwa:

   Penyempurnaan aparatur Pemerintah ditujukan supaya benar-benar menjadi alat yang berwibawa, kuat, stabil, efektif, efisien, dan bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Negara dan Pemerintah.

   Aparatur tersebut diisi oleh tenaga-tenaga ahli dan mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan Negara dan Rakyat.

   Penertiban dan pendayagunaan aparatur meliputi usaha penyempurnaan yang menyeluruh yang mencakup segi-segi kelembagaan (Organisasi), kepegawaian dan ketatalaksanaan, serta sarana dan fasilitas kerja, baik yang menyangkut aparatur Pemerintah Pusat, aparatur perekonomian Negara, dan aparatur Pemerintah Daerah.

   Penyempurnaan kelembagaan diarahkan untuk mendudukkan aparatur sesuai dengan fungsinya agar jelas bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing. Bentuk dan besarnya organisasi disesuaikan dengan tugas pokok, fungsi dan beban kerja. Organisasi disusun dengan menegaskan organisasi jalur dan staf, dan terdiri dari unsur-unsur pimpinan, pembantu pimpinan termasuk pengawasan, dan unsur pelaksanaan.

   Penyempurnaan di bidang kepegawaian agar satuan organisasi aparatur mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang sesuai dengan jenis dan besarnya beban tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Kegairahan kerja untuk mencapai prestasi kerja yang menjadi tanggung jawabnya, secara optimal didorong melalui perangkat penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi dan besarnya tanggung jawab, kenaikan tingkat dan pangkat menurut sistim karier, pendidikan, latihan, pembinaan etik kepegawaian, jaminan sosial dan sebagainya.

   Penyempurnaan di bidang ketatalaksanaan diarahkan pada pengembangan aturan dan hubungan kerja yang melembaga antara aparatur dan di dalam aparatur sendiri Tujuannya ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas pokok tanpa tergantung pada perorangan. 1)

   b. Penyempurnaan Administrasi Negara melalui pendidikan dan latihan dilaksanakan untuk meningkatkan kemampuan kerja aparatur Pemerintah secara keseluruhan. Usaha peningkatan kemampuan kerja tersebut mencakup peningkatan pengetahuan, ketrampilan, dan sikap mentalnya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh DR. Awaloedin sbb.: "Kegiatan Pendidikan & Latihan Pegawai Negeri adalah usaha untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, loyalitas, dedikasi, dan produktifitas pegawai negeri tersebut dalam melaksanakan tugasnya, baik yang bersifat rutin maupun yang ber-

sifat pembangunan". 2).

c. Oleh karena itu, pendidikan dan latihan pada akhirnya merupakan juga sarana bagi usaha penyempurnaan aspek kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan. Dan ini berarti pula bahwa Diklat merupakan kegiatan strategis dalam penyempurnaan administrasi negara.

2. **Azas Pembinaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Latihan.**

Telah disebutkan terdahulu, bahwa Pendidikan & Latihan Pegawai Negeri diadakan untuk meningkatkan kemampuan kerja aparatur Pemerintah secara keseluruhan. Beberapa azas pokok Diklat Pegawai Negeri adalah:

a. Diklat Pegawai Negeri merupakan bagian integral dari administrasi kepegawaian yang selanjutnya merupakan bagian integral dari administrasi negara.

b. Diklat Pegawai Negeri harus berorientasi kepada:
   (1) Pelaksanaan program pembangunan.
   (2) Pencapaian tujuan tugas pokok instansi yang bersangkutan.
   (3) Peningkatan produktivitas kerja.
   (4) Peningkatan kemampuan dan mutu pegawai negeri sebagai pesertanya.

c. Diklat Pegawai Negeri harus merupakan suatu kegiatan yang bersifat kontinue.

d. Diklat Pegawai Negeri harus berdasarkan kebutuhan yang nyata.

e. Diklat Pegawai Negeri harus berdasarkan pada suatu rencana yang menyeluruh dan dilaksanakan menurut skala prioritas tertentu.

f. Tugas mengikuti Diklat ialah suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap Pegawai Negeri. 3).

3. **Prioritas Pendidikan dan Latihan dalam Organisasi.**

a. Dalam berbagai literatures dapat kita temukan beberapa pendapat para ahli mengenai kebutuhan keterampilan dan keahlian dalam setiap organisasi.
   Chester Irving Barnard mengemukakan perlunya keahlian job know how, specific organization practice dan principles and fundamentals. 4).
   Selanjutnya Rex F. Harlow, mengemukakan perlunya technical-skill, human skill dan conceptual skill pada setiap pejabat yang terdapat dalam setiap organisasi. 5).

b. Lembaga Administrasi Negara dalam rangka Pembangunan Pembinaan Diklat Pegawai Negeri menggariskan akan perlunya keahlian sebagai berikut:
   (1) Dasar-dasar dan teknik management.
   (2) Human Relation skill.
   (3) Kepekaan terhadap keadaan lingkungan.
   (4) Substantive area atau bidang teknis fungsionil pekerjaannya sendiri. 6)

c. Pelaksanaan Diklatnya sendiri sampai sekarang ini masih ditekankan bagi para **pejabat teras** dan **pejabat menengah** dengan pertimbangan bahwa di samping pentingnya jabatan dan para peserta, juga karena pejabat tersebut memberikan pengaruh **kepada para bawahannya.**

d. Dari hasil pengamatan secara umum di Jawa Barat, maka pola kebijaksanaan Nasional tersebut perlu dan dapat pula diterapkan di tingkat daerah. Hal ini sejalan pula dengan pola kebijaksanaan Pembangunan Jawa Barat maupun dengan Program Pendidikan dan Latihan Pegawainya.

Namun demikian, sesuai dengan arah dan kebijaksanaan Diklat Pegawai Negeri untuk para pimpinan yang belum mungkin didesentralisasikan pada tingkat daerah, maka Diklat Pegawai Negeri di Jawa Barat prioritasnya perlu dialihkan kepada para pejabat yang secara fungsionil mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pemberian bantuan pelayanan dan tehnis kepada pimpinan.

Para pejabat tersebut, secara umum disebut dengan para pejabat yang melaksanakan fungsi Perkantoran.

Hal ini sesuai dengan kesimpulan umum hasil survei yang dimuat dalam pokok Findings tentang keadaan dan Masalah Administrasi Perkantoran dengan kebutuhan latihannya.

e. Sejalan pula dengan identifikasi masalah dan kebutuhan latihan, maka pelaksanaan prioritas tersebut dilakukan melalui penjenjangan sebagai berikut: 7)

(1) Kursus Pengawas Administrasi Kantor.
(2) Kursus Pelaksanaan Administrasi Kantor.
  – Bidang Kesekretarisan, dan
  – Bidang Ketatausahaan.

f. Adapun tahap penyelenggaraan dilakukan sebagai berikut:

(1) Tingkat Propinsi (Setwilda, Dinas Daerah, Kanwil Dep., Direktorat Jenderal, dan instansi yang setingkat).
(2) Tingkat Kabupaten/Kotamadya (Setwilda, Dinas Daerah, Kantor Dep./Direktorat Jenderal dan Instansi yang setingkat).
(3) Tingkat Kecamatan (Kantor Kecamatan, Instansi Pemerintah lainnya di tingkat Kecamatan).

Adapun dasar penentuan tahap penyelenggaraan tersebut, secara bertingkat dimaksudkan agar (a) usaha pembinaan Diklat Pegawai ini sekaligus dapat dikaitkan baik dengan pembinaan wilayah maupun pembinaan teknis fungsionil; (b) adanya tenaga-tenaga/personil yang bertugas di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan yang mempunyai pola berpikir dan bertindak dalam sistim komunikasi yang jelas.

III. PRIORITAS PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN

1. Tujuan dan Sasaran

a. Tujuan dan sasaran Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran tidaklah bisa terlepas dari tujuan umum dan tujuan khusus Diklat Pegawai Negeri.

Tujuan umum Diklat Pegawai Negeri adalah sesuai dengan tujuan pendidikan secara keseluruhan dan dalam rangka peningkatan pendayagunaan aparatur negara pada umumnya dan pembinaan personil yang berdasarkan atas sistim karier dan merit pada khususnya. Pendidikan dan Latihan Khusus Pegawai Negeri bertujuan agar aparatur Negara diisi oleh tenaga-tenaga yang memenuhi persyaratan jabatan dan pekerjaannya. Tujuan ini merupakan salah satu usaha menjadikan aparatur Negara baik di Pusat maupun Daerah benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien dan bersih serta diisi oleh tenaga-tenaga ahli, mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri kepada kepentingan Negara dan Rakyat.

Adapun tujuan khususnya adalah:

(1). Mengusahakan perbaikan sikap dan kepribadian pegawai negeri sesuai dengan tuntutan tugas dan jabatan sekarang maupun yang akan datang yang meliputi pembinaan kepribadian, pembinaan mental dan pembinaan moral.

(2) Meletakkan dasar bagi terwujudnya sistim penghargaan berdasarkan prestasi kerja dan pembangunan karier Pegawai Negeri, yang meliputi peningkatan kecerdasan,

(3) Membina kesatuan berpikir dan bahasa di kalangan Pegawai Negeri, yang penting untuk kesatuan gerak yang meliputi pembinaan kerjasama.

(4) Melaksanakan usaha peningkatan pengetahuan dan keterampilan pegawai negeri yang meliputi pengembangan, peningkatan dan pemeliharaan keterampilan. 8)

(5) Menunjang pelaksanaan program-program pembangunan

b. Adapun tujuan khusus daripada Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran pada dasarnya merupakan penjabaran daripada tujuan umum dan tujuan khusus Diklat Pegawai Negeri di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan. Namun demikian, spesifikasi perlu lebih dirumuskan dalam kaitannya dengan jenjang dan jenis Diklatnya sendiri. Bagi Kursus Pengawas Administrasi Perkantoran maka sasarannya antara lain adalah untuk mampu mengawasi, memberikan pengarahan, bimbingan dan petunjuk kepada para pelaksana administrasi Perkantoran. Hal ini berbeda dengan Kursus Pelaksana yang sasarannya adalah untuk mampu melaksanakan tugas-tugas kesekretariatan dan ketatausahaan.

2. **Satuan Organisasi yang akan digarap dan atau jabatan Peserta.**

a. Satuan organisasi yang melaksanakan fungsi administrasi kantor bervariasi dalam berbagai nomenklatur, seperti: Bagian Umum, Bagian Sekretariat, Bagian Tata Usaha. Keragaman nama ini terdapat hampir pada semua Instansi Pemerintah, kecuali pada Sekretariat

Wilayah Daerah Tingkat II, seperti pada Dinas, Instansi Vertikal, Departemen/Direktorat Jenderal dan Lembaga Non Departemen.

b. Sejalan dengan jenjang dan jenis Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, maka dalam penentuan pesertanya harus berorientasi pada job-nya.

Hal ini tidak berarti bahwa persyaratan pengalaman, latarbelakang pendidikan, usia dsb. tidak perlu mendapatkan perhatian.

3. Tahap-tahap Pelaksanaan.

a. Pendidikan dan Latihan akan bermanfaat atau tidak di samping ditentukan oleh faktor persiapan, pengajar/pelatih yang baik dan sarana yang lengkap, juga banyak ditentukan keadaan lingkungan peserta itu selama dan terutama sesudah mengikuti Program Diklat ini.

Yang dimaksud dengan keadaan lingkungan di sini adalah keadaan yang memberikan kemungkinan atau penempatan kepada ex peserta untuk memanfaatkan pengetahuan dan ketrampilannya. Termasuk juga di dalamnya adalah kemungkinan atau kesempatan yang bersangkutan untuk mendapat petunjuk, bimbingan dan pengarahan dari pimpinannya.

Oleh sebab itu, selain perlu dipersiapkan para pejabat yang mampu melaksanakan tugas-tugas di bidang Administrasi Perkantoran perlu pula dilakukan Diklat terhadap para pejabat atasannya.

b. Berdasarkan hal tersebut maka tahap-tahap pelaksanaan perlu dilakukan sebagai berikut:

(1) Kursus Pengawas Administrasi Perkantoran dilakukan bersamaan atau mendahului kursus-kursus bagi para pelaksana bidang kesekretariatan dan ketatausahaan.

(2) Karena Diklat ini bersifat menyeluruh maka pelaksanaan suatu pilot project sedapat mungkin dihindarkan, tetapi lebih baik dilakukan secara berkaitan dengan usaha pembinaan wilayah dan pembinaan tekhnis fungsionil. Hal ini berarti bahwa perlu dilakukan secara bertahap dari tingkat Propinsi terus ke Daerah Tingkat II dan selanjutnya ke Kecamatan.

c. Tahap-tahap pelaksanaan ini perlu disusun secara bersama oleh para pejabat fungsionil Pemda Jawa Barat dengan AMDC untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk rencana kerja lima tahun.

4. Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan.

a. Karena Diklat tenaga Administrasi Perkantoran ini merupakan bagian dari Diklat Pegawai Negeri secara keseluruhan, maka azas-azas dan pola penyelenggaraannya pun harus sejalan dengan kebijaksanaan Diklat Pegawai Negeri secara keseluruhan. Azas pokok dan pola penyelenggaraan tersebut antara lain berada dalam ruang lingkup pembinaan Lembaga Administrasi Negara.

b. Karena itu dalam penyelenggaraan diperlukan adanya kebijaksanaan teknis, petunjuk dan pengarahan serta pembimbingan dan pengawasan yang terpusatkan, yang pelaksanaannya dilakukan oleh

7. Lembaga Administrasi Negara melalui Balai Pengembangan Manajemen Administrasinya.

c. Penyelenggaraan kursus itu sendiri dapat dilakukan secara terpisah dalam arti dilakukan oleh berbagai Instansi lainnya (decentralized execution). Namun demikian, karena kursus ini menyangkut juga peningkatan keterampilan, maka pada umumnya biaya peralatan dan persiapan adalah cukup besar. Oleh sebab itu dalam organisasi dan tata kerja penyelenggaraan kursus ini, diperlukan sekali adanya kesatuan arah, gerak dan tindakan sehingga potensi yang sedang disiapkan dapat digunakan secara maksimal bersama-sama dengan partisipasi dari pada potensi yang sekarang sudah ada.

IV. PENUTUP

1. Dari uraian-uraian singkat tersebut di atas, kiranya dapatlah disimpulkan bahwa usaha Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran merupakan suatu strategi yang memerlukan pengamanan yang cukup mendesak, karena mempunyai peranan dalam menciptakan hubungan kerja yang melembaga, baik di dalam aparatur itu sendiri maupun antar aparatur Pemerintah.

2. Oleh sebab itu berdasakan bahan-bahan "mentah" tersebut, perlu disusun dan dirumuskan secara bersama program dan tahap operasionilnya, yang mencakup aspek jenjang dan jenis, sasaran satuan organisasi yang menjadi bidang garapan dan peserta, tahap-tahap pelaksanaan serta pengorganisasiannya, baik dalam penyelenggaraan maupun dalam pelaksanaannya.

CATATAN:

1. Departemen Penerangan R.I. : Repelita II, Buku III Bab 30 – diringkas dari halaman 378 – 380.
2. Dr. Awaloedin Djamin : Majalah Administrasi Negara, "Peranan Administrasi dalam pembangunan" Tahun XV No. 14/76, halaman 20 – 21.
3. Lembaga Administrasi Negara R.I. : Landasan dan pedoman induk penyempurnaan Administrasi Negara R.I. draft ke-II, tahun 1976. hal.
4. Pariata Westra : Ilmu Manajemen, BPA UGM, Yogyakarta, 1973, halaman 8.
5. ibid : Halaman 9.
6. ibid : Halaman 9.
7. BPMA : Laporan Hasil Survai & Konsultasi dengan Pejabat dari unit kesekretariatan TU/Umum di Jawa Barat, Pokok-pokok Finding tentang keadaan & masalah administrasi Perkantoran dan kebutuhan Latihannya, hal. 6.
8. LAN : loc cit.

****

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG:
POLA PENDIDIKAN DAN LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN

Oleh:
Lembaga Administrasi Negara

I. PENDAHULUAN

Pendidikan & Latihan tenaga Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan pada dasarnya merupakan salah satu jalur pendidikan dan latihan **non formil** (menurut klasifikasi P & K), yang mempunyai suatu prinsip dan perlu diletakkan dalam suatu **pola** pendidikan sesuai dengan sifat serta **kebutuhannya.**

Prinsip dari pada **Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan,** yang perlu diperhatikan dapat terlihat dalam latar belakang pemikiran dibawah.

Latar belakang pemikiran:

1. Sebagaimana kita maklumi, bahwa dalam setiap organisasi, baik suatu organisasi pemerintah, maupun swasta, unsur tenaga manusia masih dan selalu merupakan faktor dominant dalam menjamin kelancaran jalannya kegiatan, betapa pun telah lengkapnya alat yang dipergunakan.

2. Oleh karena itu kegiatan-kegiatan **Administrasi** dan pengelolaannya masih banyak bergantung pada sampai sejauh mana kemampuan, pengetahuan dan kemauan personil Administrasi yang menyelenggarakannya.

3. Informasi dan sistim informasi, yang merupakan suatu kerangka dan mekanisme substansi kegiatan yang berproses dalam organisasi, kelancarannya perlu didukung bahkan ditentukan oleh **komponen** tenaga, yaitu unsur yang menyelenggarakannya.

   Hal ini akan lebih menonjol lagi apabila kita ingat, bahwa di lingkung an organisasi Aparatur Pemerintahan kita, sistim informasi ini belum tergarap, dan belum dibangun secara integral, dan belum terbentuk sebagai suatu sistim yang efektif dan efisien.

   Personil Administrasi, karena itu, selain ia sebagai penyelenggara, ia perlu sadar akan fungsinya sebagai penyempurna/pengembang.

4. Bertolak dari assumsi di atas, tenaga administrasi perkantoran dan kesekretariatan, perlu didudukkan, perlu disiapkan, dan perlu diarahkan dalam **spesifikasi-spesifikasi** (jenis, tingkat, mutu, pengetahuan, sikap dan keterampilan) tertentu sesuai dengan requirement/persyaratan akan pekerjaan-pekerjaan, tugas-tugas, dan jabatan-jabatan yang ada.

5. Usaha untuk meletakkan pola ini, merupakan titik tolak yang penting dalam usaha menyiapkan, mendidik dan meningkatkan kemampuan tenaga administrasi perkantoran tersebut.

Ruang lingkup pertanyaan yang eprlu kita jawab guna mencapai tujuan di atas, dan untuk bahan diskusi antara lain:

a. Pada umumnya, bagaimanakah struktur dari pada jenjang kepegawaian, jabatan, dan pekerjaan di bidang Administrasi Perkantoran & Kesekretariatan sekarang?

b. Pada setiap jenjang kepegawaian, jabatan dan pekerjaan administrasi perkantoran dan kesekretariatan ini, jenis perincian pekerjaan yang bagaimanakah yang perlu ditangani oleh tenaga pelaksananya?

c. Bagaimanakah persyaratan akan pengetahuan, keterampilan, sikap dan etika yang perlu dimiliki guna menjamin pelaksanaan yang efektif dan penggunaan tenaga yang efisien, sehingga menjamin kedua fihak: efektifitas organisasi dan kepuasan pekerja?

d. Bagaimana kita harus menterjemahkan pertanyaan di atas, dalam suatu program pendidikan & latihan pada umumnya, dan program kurikuler khususnya?

Hal-hal di atas merupakan pekerjaan-pekerjaan umum dan pertanyaan-pertanyaan lama yang perlu kita pikirkan.
Gambar cyclus di bawah ini mudah-mudahan memperjelas uraian di atas (lihat gambar I)

Gambar I: **Hubungan timbal balik** macam dan jenjang pekerjaan **serta Pegawai**

6. Akhirnya, keanekaragaman dari pada macam kegiatan dan pekerjaan sesuai dengan jenis organisasi/lembaga/badan usaha, menambah kompleksnya pemikiran akan tenaga **administrasi perkantoran & kesekretariatan yang diperlukan/dipersyaratkan.**
Melihat kenyataan itu, maka untuk sementara kertas kerja ini akan dibatasi pada ruang lingkup Aparatur Pemerintah dengan harapan dapat dijadikan bahan pembanding bagi aparatur lainnya.

II. RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PERKANTORAN & KESEKRETARIATAN (Requirement Pekerjaan & Personilnya)

Di bawah ini dicoba menonjolkan fenomena konkrit sekedar untuk memperjelas maksud yang terkandung di dalam istilah-istilah di atas.

1. **Pengertian pokok:**

Kantor mempunyai ruang sentuh sebagai suatu **esrablishment** (bangunan dan isinya) serta kegiatan (office-activities) yang keseluruh-

annya diatur dalam suatu sistim. 1)

Perkantoran — membentuk suatu pengertian yang menggabungkan antara kedua ruang sentuh tersebut.

Administrasi Perkantoran — menunjuk pada salah satu kegiatan dalam organisasi — yang bertanggung jawab dan mendukung pelaksanaan tugas pokok yang intinya berkisar pada tersedianya dan tersusunnya informasi yang berproses dalam koordinasi yang mantap. Sekretariat menunjuk pada suatu bagian (satuan kerja) dalam organisasi yang melaksanakan fungsi administrasi Perkantoran tersebut, dalam suatu sistim kesekretariatan.

2. **Ruang sentuh:**

Sesuai dengan di atas, maka ruang lingkup bidang-bidang Administrasi yang dikembangkan adalah:

a. **Sistim perkantoran** yang meliputi prinsip-prinsip perkantoran dan peranan kantor sebagai tempat dan pusat kegiatan pengumpulan dan pengolahan data.

b. **Mekanisasi dan pembakuan prosedur kerja** dari pekerjaan-pekerjaan pengetikan, kalkulasi, filing, pengolahan data, serta peralatan kantor yang bersangkutan.

c. Data dan informasi sebagai bahan yang harus dilola yang meliputi identifikasi masalah, pengumpulan dan pengolahan data serta penyajian dan distribusi informasi dalam rangka pembentukan kesatuan sistim informasi yang mantap.

d. **Komunikasi** sebagai inti jaringan kegiatan organisasi mencakup segi-segi metodenya, medianya, bentuk dan alat serta cara-caranya, termasuk pola prilaku dari pelaksananya.

e. **Pengendalian dan Pengawasan** terhadap kegiatan-kegiatan organisasi yang mencakup evaluasi pelaksanaan tugas, pemeliharaan kontinuitas pengawasan, serta teknik dan ruang lingkup pengawasan (pengendalian biaya, bahan, dan tenaga).

f. **Tenaga (personil)** sebagai unsur pelaksana pokok dari pada organisasi, yang meliputi pengadaan tenaga dan memperhatikan uraian jabatan, analisa jabatan, pengukuran pekerjaan, penentuan karier tenaga, pendidikan dan pengembangan tenaga, struktur penggajian dan pengupahan, penataran faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi motivasi kerja, serta pembentukan sikap dan tingkah laku pegawai.

Adapun **obyek** ataupun populasi aparatur pemerintahan yang perlu dikembangkan melalui program ini untuk jangka panjang dan secara integral meliputi seluruh aparatur pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Untuk tahap pertama akan diambil sebagai sample beberapa daerah/Instansi di Jawa Barat untuk selanjutnya diharapkan menjadi model bagi pengembangan manajement administrasi di Indonesia.

3. **Letak jabatan yang mempunyai tanggung jawab fungsionil dan strukturil dalam Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.** (identifikasi personil).

a. Pimpinan organisasi (sebagai top manager) dan Kepala-kepala Unit (manager) pada dasarnya secara built-in mempunyai tanggung jawab fungsionil dalam pengelolaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam ruang lingkup bidang masing-masing. Dia mengambil desisi-desisi administratif dan desisi-desisi operatif, dia perencana, pengendali, dan pengawas kegiatan-kegiatan organisasi. Dan ia menggunakan informasi yang cepat dan tepat untuk itu.

b. Kepala Unit Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan (Sekretaris, Kepala Bagian Umum, Kepala Sekretariat, Kepala Tata Usaha dan sebagainya tergantung nomenklatur yang dipergunakan dan besar kecilnya organisasi), mempunyai **tanggung jawab fungsionil koordinatif** dalam mengelola Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan tersebut.

   Dia mencari, menyimpan, menyajikan, dan memelihara segala informasi-informasi kegiatan organisasi dan sasarannya.

   Dia dibantu oleh tenaga-tenaga pengawas, penyelenggara dan pelaksana-pelaksana teknis yang mutu, tingkat serta jumlahnya disesuaikan dengan macam, spesifikasi, dan volume kerja yang diperlukan sesuai dengan ruang lingkup pekerjaan-pekerjaan di muka.

   Karenanya di sinilah kita harus meng-identifisir:

   1. personil dan jabatan/pekerjaan apa,
   2. personil dan jabatan/pekerjaan di tingkat mana,
   3. personil dan jabatan/pekerjaan dengan persyaratan apa, yang pada umumnya perlu kita sediakan (pre-service) dan/atau perlu kita tatar (in-service).

   Pertanyaan ini membawa kita pada pembahasan tentang identifikasi personil dan satuan kerja di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesejahteraan.

4. **Identifikasi satuan kerja dan personil di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.**

Untuk lingkungan organisasi-organisasi dalam Aparatur Pemerintahan relatif kita dapat lebih mudah menentukan suatu pola struktur organisasi dan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan yang jelas, meskipun sesuai dengan besar kecilnya organisasi, dan macam departementasi dan regionalisasi — akhirnya menunjukkan ke-anekaragaman dalam sebutan (nomenklatur), eselon dan ruang lingkup, tugas serta pekerjaan. Namun penelitian yang mendalam akan memungkinkan mengidentifisirnya.

Di lingkungan organisasi Swasta, meskipun terdapat perbedaan produksi dan jasa-jasa perusahaan yang diberikan, seharusnya hal ini dapat pula diidentifisir.

a. Untuk lingkungan/ruang lingkup **Aparatur Pemerintah Tk. Pusat,** dapatlah diidentifisir antara lain: Unit-unit satuan kerja di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan se-

bagai berikut:

1. **Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara** melakukan fungsi koordinatip bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan di lingkungan Lembaga Tinggi dan Lembaga Tertinggi Negara yang bertanggung jawab atas terselenggaranya koordinasi pengumpulan, perencanaan, penyediaan, penyimpangan informasi guna menjamin dan mendukung pelaksanaan tugas pokok Lembaga.
2. **Sekretariat Jenderal pada Departemen, dan Sekretariat pada Lembaga-lembaga Pemerintahan Non Departemen** melakukan fungsi koordinasi di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan di lingkungannya.
3. **Sekretariat Direktorat Jenderal di lingkungan Departemen,** melakukan fungsi koordinasi di Bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam lingkungannya.
4. **Sekretariat** dan **Direktorat-direktorat di lingkungan Direktorat Jenderal Departemen, melakukan fungsi koordinasi di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam** lingkungannya.
5. Unit-unit Kesekretariatan pada satuan-satuan kerja yang ada pada Lembaga Pemerintahan Non Departemen melakukan pula fungsi Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam batas-batas bidang yang ada di lingkungannya.

b. Untuk lingkungan/ruang lingkup **Aparatur Pemerintahan di Daerah,** dapat kita identifisir antara lain: Unit-unit satuan kerja di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan sbb.:

1. Sekretariat Wilayah/Daerah Tk. I adalah suatu Badan Staf yang mempunyai tugas pokok:

a. menyelenggarakan pembinaan Administrasi, Organisasi dan Tatalaksana terhadap seluruh unsur dalam lingkungan Pemda, memberikan pelayanan teknis dan administratip kepada Gubernur Kepala Daerah Tk. I di seluruh Perangkat Wilayah yang bersangkutan.

b. Membantu KDH Tk I dalam menyelenggarakan Pemerintahan dan pembangunan Daerah Tingkat I.
Kantor Sekretariat Wilayah/Daerah Tk I selain mempunyai fungsi utama mengkoordinir semua kegiatan pemerintahan di daerah (U.U. No. 5/74) dibantu oleh Biro dan unit di bawahnya yang melakukan fungsi administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

Sekedar catatan perlu disoroti di sini, oleh karena AMDC justru akan beroperasi sementara di Jawa Barat, maka Kantor Sekretariat Wilayah merupakan sentral perhatian dalam pembangunan sistim informasi dan personilnya.

2. Unit Sekretariat pada Direktorat dan kegiatan-kegiatan

kesekretariatan pada bagian-bagian di lingkungan Sekretariat Daerah juga melakukan fungsi Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam batas-batas sesuai dengan tanggung jawabnya.

3. Unit-unit Sekretariat pada Kantor-kantor Wilayah Departemen dan Direktorat Jenderal melakukan pula fungsi koordinatif di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan di lingkungannya.
4. Unit-unit Sekretariat pada Dinas-dinas Otonom Daerah Tk. II dengan sebutan yang masih bermacam-macam juga melakukan fungsi di atas.
5. Unit Sekretariat pada Kantor Sekretariat Wilayah Daerah Tk. II (Kabupaten – Kotamadya) – di samping mempunyai fungsi utama mengkoordinir seluruh kegiatan Aparatur Pemerintahan di Daerah (UU No. 5/74), dibantu pula oleh Bagian Umum dan unit-unit di bawahnya yang melakukan fungsi Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.
6. Demikian pula unit Sekretariat pada Sub-sub Direktorat di lingkungan Sekretariat Wilayah Daerah Tk. II melakukan fungsi tersebut di atas.
7. Unit-unit Sekretariat pada Kantor Wilayah Departemen dan unit-unit Sekretariat pada Dinas-dinas Otonom Daerah Tk. II, juga melakukan fungsi Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

   Guna menciptakan suatu **sistim informasi** dalam jaringan komunikasi di lingkungan Aparatur Pemerintahan secara keseluruhan pada dasarnya masing-masing satuan kerja perlu dibentuk dalam satu mata rantai yang jelas, dengan channeling yang tegas, sarana yang uniform dan mekanisme yang efisien.

5. **Identifikasi Persyaratan Pekerjaan di bidang Administrasi Perkantoran.**

Dengan uraian tentang persyaratan jabatan/pekerjaan di bidang ini, kita mengharapkan mengetahui gambaran tentang persyaratan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

a. **Jabatan** pada dasarnya merupakan suatu wadah dari pada unit kerja. Suatu jabatan mempunyai suatu persyaratan pekerjaan tertentu (Job requirement). Dilihat dari segi tingkatan dan bobotnya menghasilkan kwalifikasi jabatan. Oleh karena itu suatu jabatan selalu mengandung, dan dapat dilihat dari:
   (1) **tugas** yang harus dipikul;
   (2) **tanggung jawab** yang dibebankan;
   (3) **wewenang** yang diberikan;
   (4) **hak** yang boleh dipakai.

b. **Klasifikasi jabatan di bidang Administrasi Perkantoran dan Ke-**

sekretariatan, perlu mempertimbangkan:

pertama : kedudukan dan fungsi Lembaga/satuan kerja itu, (misalnya mengatur, membina, menyelenggarakan, melaksanakan dan seterusnya).

kedua : ruang lingkup daerah administratif yang menjadi tanggung jawabnya (Nasional, Regional, Propinsi, Kabupaten, Kotamadya dan seterusnya). Hal ini menentukan jarak aliran pekerjaan dan fungsinya.

ketiga : batas-batas wewenang yang boleh dipergunakannya (wewenang mengeluarkan peraturan, ijin, program pelaksanaan operasi dan seterusnya).

Bertolak dari pertimbangan ini, maka jabatan di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan tersebut dilihat dari kedudukan, fungsi, tanggung jawab dan wewenang serta haknya — menghasilkan jenis jabatan dan pekerjaan yang bermacam-macam dan bertingkat.

Namun jabatan-jabatan satuan kerja di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan di setiap unit organisasi pemerintahan itu sendiri (secara micro), dapat diidentifisir dalam tingkatan-tingkatan:

Tingkat I : **Pemimpin pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan**, dengan tugas membantu pimpinan Lembaga/Instansi dalam mengkoordinir, merencanakan semua pekerjaan Administrasi Perkantoran sehingga memudahkan bagi pimpinan dalam pengambilan keputusan, komunikasi, evaluasi dan seterusnya.

— tanggung jawab kepada pimpinan Lembaga dalam seluruh aspek.

Tingkat II : **Pengawasan pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan** dengan:

— tugas membantu office manager dalam mengawasi, supervisi para petugas-petugas pelaksana pekerjaan kesekretariatan, dengan

— tanggung jawab penuh kepada office manager.

Tingkat III : **Pelaksana pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan**, dengan:

— tugas, mengerjakan beberapa atau salah satu bidang pekerjaan tertentu, di bidang clerical work namun terikat pada tata cara tertentu dalam kaitannya yang menyeluruh.

— tanggung jawab kepada pengawas dalam keberesan pekerjaan tersebut.

6. **Identifikasi personil dalam jabatan pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan:**

   Bertolak dari klasifikasi jabatan-jabatan di atas, dalam kenyataan kita akan menjumpai keaneka ragaman dalam titulatur dan nomenklatur, maupun luas sempitnya beban tugas dan tanggung jawabnya. Oleh karena itu dalam menentukan klasifikasi personil dan peserta Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan masih perlu dilakukan langkah identifikasi personil yang lebih obyektif.
   Namun secara umum dapat dikerangkakan dalam identifikasi di atas, yaitu:

   a. **Calon atau Pemimpin pekerjaan di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan** pada setiap unit organisasi (dengan menghubungkan sifat dan jenis pekerjaannya serta eselonnya).

   b. **Calon atau Pengawas pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekratariatan** pada setiap unit organisasi, yang mengkoordinir beberapa pekerjaan sebagai salah satu paket.

   c. **Calon atau Pelaksana pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan** pada setiap unit organisasi.

III. JENIS DIKLAT DAN PROGRAM KURIKULER

Uraian di muka bila dicoba untuk diisi dengan program Pendidikan dan Latihan, maka khusus bagi Aparatur Pemerintahan diajukan suatu pola garis dan program kurikuler sebagai berikut:

1. **Pendidikan dan Latihan untuk Pimpinan Pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan:**

   a. Nama Program : Diklat Management Perkantoran.

   b. Kurikuler :
      1. Dasar-dasar Management.
      2. Management Perkantoran.
      3. Efisiensi Pekerjaan Kantor (Office system & Prosedur Analisis).
      4. Pengukuran Kerja (Office Work measurement).
      5. Pembuatan Laporan.
      6. Korespondensi Indonesia.
      7. Filing/Kearsipan.
      8. Kepribadian Pegawai.
      9. Leadership & Human Relations.
      10. Ceramah-ceramah.

2. **Pendidikan dan Latihan Pengawas Pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan:**

   a. Nama Program : **Diklat Kesekretariatan.**

   b. Kurikuler :
      1. Steno Indonesia.

2. Mengetik.
3. Mesin-mesin Kantor.
4. Korespondensi Indonesia.
5. Kesekretarisan.
6. Filing/Kearsipan.
7. Mail Handling.
8. Office Management.

3. **Pendidikan dan Latihan Pelaksana Pekerjaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan:**

a. Nama Program : **Diklat Ketata Usahaan.**

b. Kurikuler :
1. Mengetik.
2. Mesin-mesin Kantor.
3. Korespondensi Indonesia.
4. Praktek Perkantoran.
5. Filing/Kearsipan.
6. Mail Handling.

Kelengkapan dari pada silabi setiap jenis program tersebut kami coba sebagaimana daftar terlampir.(Lihat pada bagian akhir dalam nomor penerbitan ini).

IV. KESIMPULAN DAN PENUTUP

Dari uraian di muka nyatalah pada kita kompleknya dan sulitnya masalah Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan tersebut, yang mengakibatkan sulit pula usaha untuk menyiapkan, mendidik dan melatih maupun meningkatkan/menyesuaikan kemampuan tenaga di bidang ini.

Dengan pokok-pokok pikiran yang berupa proposal program edukatif yang akan dilaksanakan oleh AMDC di Bandung, kiranya dapat dibantu untuk dibahas dan selanjutnya kita sempurnakan secara terus menerus, demi penyempurnaan Administrasi Negara kita.

****

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG ASPEK-ASPEK DIDAKTIS DI DALAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN

OLEH

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

I. PENDAHULUAN

Dewasa ini banyak kita jumpai berbagai program dan kegiatan Diklat di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan. Sampai sejauh mana keberhasilan dari pada usaha-usaha Lembaga dan program pendidikan tersebut belum di-evaluir dan diukur secara teliti.

Namun demikian, beberapa faktor jelas merupakan/memberikan pengaruh yang dominant dalam menentukan keberhasilan suatu program Diklat.

Faktor-faktor tersebut antara lain:

a. Bakat dan kemampuan peserta itu sendiri sebelum maupun selama dan setelah mengikuti Diklat;
b. Ketepatan pemilihan bahan kurikuler dikaitkan dengan bidang tugasnya;
c. Efisien tidaknya metode belajar, mengajar selama mengikuti program kegiatan Diklat;
d. Minat dan kesungguhan peserta itu sendiri selama mengikuti program.

Keempat faktor tersebut, pada dasarnya merupakan suatu situasi-edukatif yang bisa diusahakan untuk diciptakan dalam kita merencanakan dan menyelenggarakan suatu program Diklat.
Tentu saja setiap jenis Diklat mempunyai ciri dan kebutuhan akan situasi edukatif yang berbeda, tergantung pada tujuan program yang ingin dicapai.

Demikian pula, Pendidikan dan Latihan bagi tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, memerlukan suatu perencanaan, pemikiran, alat, metode, teknik, dan penyelenggaraan yang khusus pula. Bagaimana hal tersebut harus kita ciptakan, menuntut kita untuk memikirkan segi-segi Didaktik & Metodologis dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan ini.

II. BEBERAPA AZAS DIDAKTIK & IMPLEMENTASINYA DALAM PENDIDIKAN & LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN

Didaktik adalah suatu ilmu tentang mengajar.
Mengajar yang baik adalah menciptakan suatu situasi belajar, yang memungkinkan setiap trainee dapat berubah, tumbuh dan berkembang, baik dalam pengetahuan, keterampilan, sikap dan behaviornya sesuai dengan tujuan yang kita kehendaki.

Berdasarkan prinsip ini, azas-azas Didaktik di bawah ini kiranya dapat

kita jadikan pegangan, yaitu:

1. **Proses belajar** dan mengajar dalam setiap bentuk Diklat hendaknya selalu berorientasi pada **perubahan perilaku.** Azas ini mengandung suatu pengertian, bahwa bahan pengajaran, kegiatan-kegiatan latihan, metode-metode instruksi, sarana-sarana komunikasi, motivasi dari pada trainee dan apa yang ingin didekati oleh Instruktur terarah pada suatu **terminal behavior,** yaitu suatu pola perilaku yang menggambarkan "**Apa yang seharusnya nanti dapat dilakukan oleh seseorang dalam suatu pekerjaan ataupun suatu jabatan, suatu profesi".**

   Oleh karena itu setiap bentuk program belajar dalam Diklat perlu dirumuskan dengan ciri dan perilaku yang jelas; terminal behavior yang bagaimana yang perlu dicapai, dan initial behavior (perilaku asal, atau semula) apa yang dimiliki oleh trainee.

   Dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, terminal behavior yang ingin kita bentuk dapat kita formulasikan sebagai personil yang hendaknya secara graduil sesuai dengan tingkatannya — mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

   a. manusia organisasi (Organisation man), yang berpikir dan bertindak secara organisasi,team wrok.

   b. peka dalam human & public relations, karena kedudukannya sebagai aparatur dan pelayan masyarakat, serta bekerja dalam konteks kerjasama baik dengan atasan, bawahan maupun masyarakat umum;

   c. terampil dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan yang menjadi bidang tugas/spesialisasinya (aspek ini bisa dijabarkan dalam berbagai bentuk sesuai dengan bidang-bidang keahlian teknis).

Kalau dikaitkan dengan tingkat-tingkat kursus dan jabatan di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, maka makin tinggi kedudukannya makin ditambah managerial skill & managerial know-how-nya, sedang makin dia terlibat pada satu bidang teknis perkantoran, makin dibentuk penguasaan dalam segi manual tehnis.

Gambaran tentang behavior tersebut, yang merupakan suatu **totalitas peribadi personil,** perlu selalu menjadi bahan orientasi Instruktur dalam interaksi belajar dan mengajar.

2. Kegiatan **belajar — mengajar** (teaching — learning activities) hendaknya berorientasi pada proses yang kreatif, inovatif dan meaning full/bermakna. Pernyataan ini mengandung implikasi:

   a. pelajar dan pengajar/peserta dan instruktur, hendaknya menempatkan segala perhatian dan minat secara aktif untuk mencari dan menciptakan sesuatu yang lebih baik;

   b. setiap kegiatan dan bahan hendaknya bermakna (meaning full), artinya bahwa segala sesuatu kegiatan dan bahan-bahan pelajaran merupakan hal yang riel ada, mempunyai dan kegunaan praktis, problemnya jelas, konkrit dan tidak teoritis;

   c. setiap pelajar/peserta Latihan menempatkan segala pikiran, perasaan,

hati dan kegiatannya melalui **sharing-experience,** seperti dan ikut serta mengalami, do-school, practise, menghayati.

Azas Didaktis ini, cukup mahal karena memerlukan sarana, fasilitas dan keahlian Instruktur, tetapi efektif.

3. Kegiatan belajar-mengajar dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan hendaknya **concentris,** dalam arti memusat pada tujuan pembentukan personil yang kita didik/kita latih, tetapi juga **progressif,** dalam arti harus selalu dapat kita ukur kemajuan-kemajuan berupa peningkatan **pengetahuan** yang lebih luas, pengertian yang lebih mendalam, kepekaan yang lebih halus, keterampilan yang lebih banyak, sikap yang lebih sehat dan kebiasaan bekerja/bertindak yang lebih efisien/ekonomis.

   Bagi pembina dan Instruktur kepekaan untuk melihat progres ini sangat dituntut.

III. IMPLEMENTASI METODOLOGIS DALAM PENDIDIKAN & LATIHAN TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN & KESEKRETARIATAN

Azas-azas & prinsip-prinsip belajar mengajar seperti diuraikan di muka, selanjutnya harus dapat diterjemahkan dan diisi ke dalam aspek metodologi latihan yang tepat.

Kita mempunyai serangkaian metode belajar mengajar dengan segala keuntungan dan kelemahannya, di samping faktor kelebihan dan kekurangan skill dari Instruktur yang ikut menentukan. Suatu metode yang kurang berhasil dipraktekkan oleh seseorang Instruktur bisa lebih berhasil diberikan oleh Instruktur yang lain.

Oleh karena itu, pada bagian ini kita mencoba menelaah, bagaimana penerapan secara tepat dari berbagai metode itu dalam mengajarkan/melatihkan materi-materi Diklat bagi Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan. Dengan materi ini dimaksudkan menarik suatu diskusi bagaimana menyempurnakan patokan-patokan di bawah ini agar dapat diterapkan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.

1. **Ceramah (Lecture),** merupakan metode mengajar tradisionil yang dengan mempertimbangkan segala aspek masih dipergunakan sebagian besar dalam program-program Pendidikan dan Latihan.

   Metode ini dipergunakan karena:

   a. banyak informasi, prinsip dan pengertian baru yang perlu diintrodusir/diberikan oleh instruktur;

   b. jumlah peserta dalam kelas yang biasanya relatif besar sehingga dengan ceramah dapat sekaligus menyentuh seluruh trainee;

   c. keterbatasan waktu dalam penyelenggaraan program Diklat yang mengakibatkan sulit untuk menerapkan secara menyeluruh suatu individual guidance;

   d. ratio perimbangan jumlah guru/instruktur dan trainee yang cukup besar.

Agar keaneka ragaman dan kemampuan individuil peserta dapat dipenuhi, maka agar efektifnya metode ini, dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan disarankan sebagai berikut:

a. menggunakan metode ceramah, terbatas pada tujuan memberikan penjelasan/penyajian prinsip-prinsip, pengertian umum yang perlu dikuasai oleh seluruh trainee/peningkatan pengetahuan dan pengertian/managerial know-how.

b. dalam penyajian ceramah hendaknya pengajar merumuskan tujuan instansionil dan membatasi materi secara spesifik dalam pokok-pokok masalah tertentu.

c. materi ceramah hendaknya difocuskan pada suatu makna yang menarik minat dan menarik partisipasi trainee untuk ikut menganalisa.

d. dalam proses penyajian, diusahakan agar kelas berada dalam kondisi berpikir untuk mengetahui, memecahkan, dan mencari/meneliti.

e. prinsip di atas dapat dengan baik dilakukan bila program instruksionil disusun dalam suatu lesson-plan yang berprograma. Sehingga apa yang akan diceramahkan, bukan semata-mata program instruktur, melainkan juga program trainee itu sendiri.
Dalam hal ini trainee bukan semata mendengar, tetapi ikut serta secara aktif dalam proses pemikiran, penganalisaan secara klasikal.

2. **Praktek** (Practice) sebagai metode belajar dan mengajar mempunyai nilai yang dominant dalam prinsip "belajar dan berbuat/melakukan". Metode ini dipergunakan untuk mengembangkan penghayatan dan kebiasaan melakukan suatu keterampilan. Metode ini efisien dan efektif karena trainee melakukan langsung dengan menggunakan seluruh panca indera dan aktifitas.

   Jaminan untuk efektifnya penggunaan metode ini dalam program Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan adalah bila:

   a. adanya hubungan tentang cara dan langkah-langkah melakukan dengan tepat;

   b. penggunaan alat secara tepat;

   c. tersedianya sarana dan waktu yang cukup.

Keterampilan khusus dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan sebagian terbesar perlu kita lakukan dengan metode praktek (korespondensi, filing, mengetik, steno, komunikasi, menyelenggarakan rapat, dan seterusnya).

Untuk efisiennya pelaksanaan metode praktek, perlu kita miliki:

a. pedoman instruksionil dan pedoman-pedoman praktek (hand out untuk instruktur untuk setiap macam pelajaran, dan hand out untuk trainee sendiri, bagaimana berlatih).

b. tersedianya alat-alat praktek di bidang perkantoran (office establishment, dan office facilities/equipment.

Berbicara tentang kedua hal di atas, kami kira dewasa ini kita belum memilikinya secara menyeluruh dan terstandardisasi.
Sedangkan alat, karena minimnya dimiliki oleh Lembaga-lembaga Pendidikan kita, maka kerja sama instansionil antara Lembaga Pendidikan dengan Instansi Pemerintah/Perusahaan Swasta perlu kita tingkatkan.

3. Group-work (Study dalam pekerjaan kelompok), merupakan suatu metode instruksionil yang dominant dalam Diklat ini di bidang Administrasi maupun Management Teknik. Hal ini disebabkan oleh suatu alasan, bahwa Management Training, bukanlah mengajar individu-individu tetapi yang pokok adalah membentuk the roganization man.

Oleh karena itu beberapa Topic dalam pengajaran di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, perlu dilakukan untuk pengembangan segi-segi:

a. kemampuan dalam interaksi dan komunikasi antar manusia;
b. latihan dalam selling ideas secara logis; dan meyakinkan;
c. pembentukan suatu group work attitude yang sangat diperlukan dalam philosophy organizational Training (feeling of equity, organizational thinking, and organizational action).

Penerapan metode ini, dapat dilakukan melalui teknik modern dalam Management Training, seperti:

a. role-playing;
b. in basket game;
c. group dynamic;
d. brain storming;
e. case study.

Untuk teknik-teknik ini dalam pelaksanaannya diperlukan suatu pemilihan bahan yang tepat dan kemampuan instruktur yang cukup.
Oleh karena itu untuk jangka panjang perlu kita susun suatu poket "modern training techniques" yang bisa dipergunakan oleh Lembaga-lembaga Pendidikan kita.

4. **Audio Visual Aid** merupakan alat penolong utama dalam metode training. Metode ini menjadi sangat menonjol kegunaannya, karena:

a. tidak seluruh kebutuhan untuk penyajian suatu materi pengetahuan dan keterampilan dapat secara lagnsung kita sediakan dan kita kunjungi;
b. terbatasnya waktu untuk praktek;
c. terbatasnya daya tangkap alat dria;
d. terbatasnya fasilitas latihan dalam bentuk yang sebenarnya.

Atas dasar pertimbangan di atas, visual aid memegang fungsi yang dominant. Oleh karena itu guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas Diklat di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, di sini disarankan untuk disusun dan dikembangkannya penggunaan visual aid secara meluas.

Prinsip-prinsip dan usaha-usaha yang perlu dilaksanakan antara lain:

a. pemilihan bahan-bahan yang tepat yang perlu dan bisa divisualisasikan;

b. penterjemahan ide-ide ke dalam bentuk-betuk visuil yang tepat;

c. pemilihan media visualisasi yang mengena;

d. pembuatan design lay out dan warna dengan menarik;

e. penentuan kondisi di mana visual aid itu dipergunakan: untuk individu, atau untuk kelas, di ruangan atau di aula.

Macam-macam Audio Visual Aid yang perlu kita kembangkan dalam pelajaran di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan antara lain dapat kita pilihkan:

a. papan tulis dengan kapur-kapur berwarna dan huruf-huruf yang jelas;

b. Flip-chart, yang dapat dipergunakan sebagai papan tulis atau tulisan tulisan yang sudah disiapkan secara sistimatis.

Demikian beberapa kegiatan metodologis yang dapat kita kembangkan. Akhirnya, tidak setiap metode, cara dan teknik cocok untuk semua orang. Karena harus selalu ada adjustment/penyesuaian. Di bawah ini kita diminta selalu mengadakan rechecking/re-evaluasi terhadap segala konsepsi didaktis yang kita pergunakan.

IV. SIKLUS DARI PADA SISTIM INSTRUKSI DALAM DIKLAT TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN

Tingkat kemanfaatan, daya guna dan hasil guna metode belajar-mengajar ataupun metode instruksi tersebut di muka harus dikaji secara terus menerus, secara timbal balik dalam suatu siklus dari pada sistim pendidikan dan latihan.

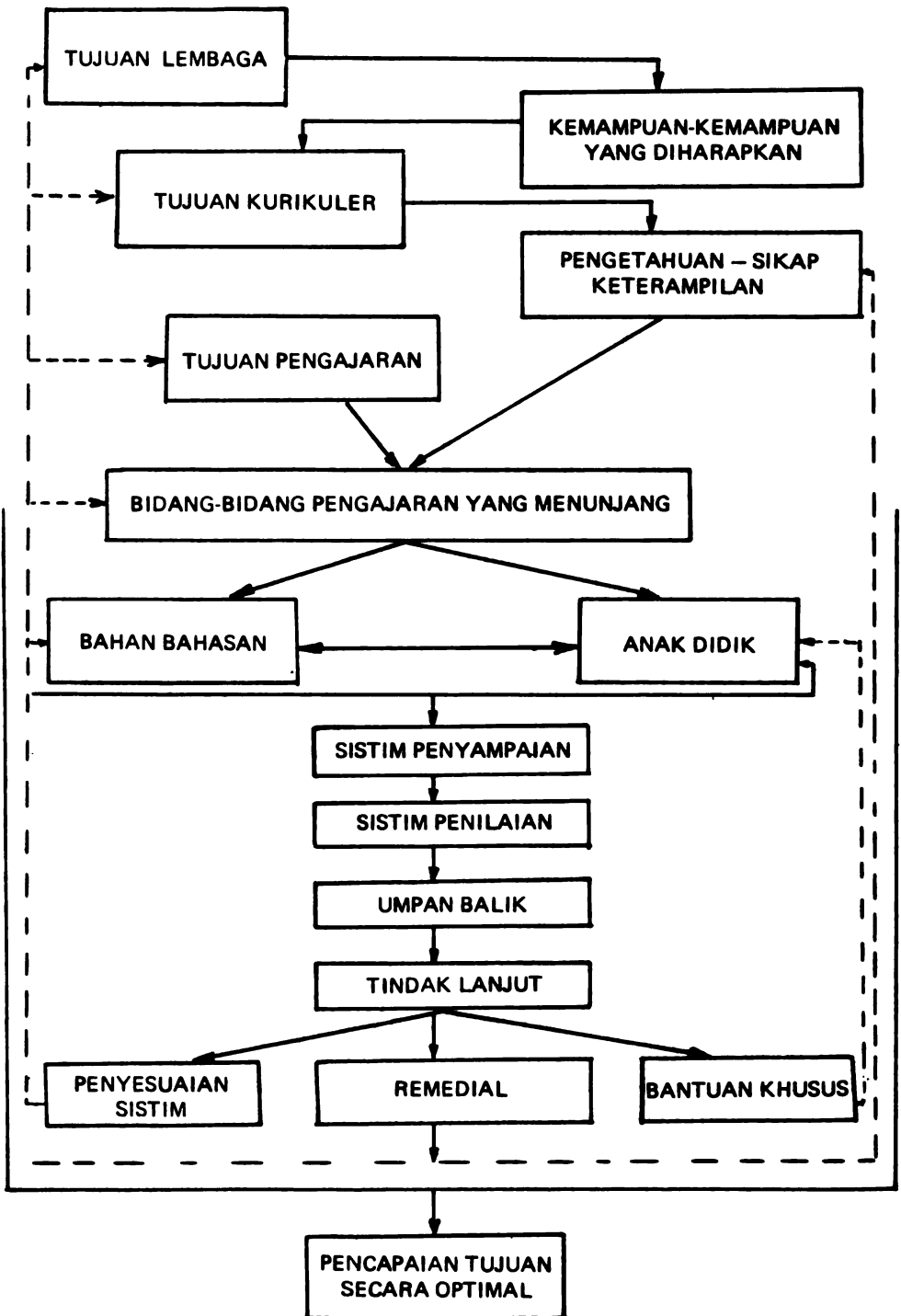
Hubungan timbal balik dari pada siklus yang perlu diperhatikan dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan adalah sebagai tersebut dalam diagram berikut (lihat diagram I: Sistim Instruksi halaman 34).

Dari hubungan timbal balik sistim Instruksi ini bila diterapkan dalam **Diklat bagi Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan,** dapat kita catat:

a. setiap kegiatan Diklat hendaknya berorientasi pada tujuan dan kegiatan kerja Lembaga/atau organisasi/Instansi di mana peserta bekerja atau akan ditempatkan. Selanjutnya **kemampuan-kemampuan** yang diharapkan perlu kita ketahui untuk kemudian dijabarkan dalam program dan kegiatan kurikulum.

b. Kurikulum dan tujuan-tujuan serta metode-metode pengajaran, harus merupakan komponen yang integral dengan bentuk-bentuk sikap, pengetahuan dan keterampilan — sesuai yang diharapkan oleh organisasi.

c. Penyediaan bidang pengajaran yang menunjang penciptaan kondisi

SISTIM INSTRUKSI

pengenalan karakter-karakter anak didik di satu pihak dan bahan bahasan harus sinkron.

d. Sistim penyampaian perlu dipilihkan metode yang tepat sesuai dengan macam-macam sasaran yang akan didekati dan materi yang diberikan.

e. Evaluasi/sistim penilaian harus obyektif artinya dapat menyingkap apa yang harusnya diungkap, baik segi kelemahan dan kemajuan, termasuk mengungkap umpan balik.
Validitas dan reliabilitas alat untuk mengukur perlu kita miliki.

Dengan siklus tadi kita selalu mengadakan tindakan follow-up tindakan-tindakan korektif yang terus menerus melalui: penyesuaian sisitm, remedial, bila perlu bantuan-bantuan khusus pada individu-individu pelajar/peserta tertentu. Tiada lain arah kita adalah pencapaian tujuan latihan secara optimal.

V. KESIMPULAN UMUM DAN PENUTUP

Terlalu banyak segi-segi didaktis yang perlu kita bahas dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan ini.
Prinsip-prinsip yang dilempar di muka, merupakan patokan-patokan yang masih umum. Namun hal-hal tersebut perlu kita pegang karena kita mendidik, bukan semata-mata untuk mendidik, melainkan untuk mencapai tujuan yaitu produktifitas, efisiensi dan efektifitas jalannya Administrasi dalam organisasi. Karena itu metode-metode teknik dan cara-cara dalam Diklat yang kita kenal dan kita gunakan sekarang perlu kita sistimatisir dan kita adaptisir untuk Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan ini.

****

MODERN OFFICE MANAGEMENT TRAINING IMPLICATIONS

PAPER PRESENTED TO THE WORKSHOP ON OFFICE MANANGEMENT TRAINING IN INDONESIA

BY

DR. RAGAA M. MAKHARITA
CHIEF TECHNICAL ADVISER/TEAM LEADER
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
(UNIT NATIONS OFFICE OF TECHNICAL COOPERATION)

Mr. Chairman,

Allow me first to express my gratitude to the LAN Branch in Bandung and to the FNS for inviting me to participate in this Lokakarya. I also wish to thank the Steering Commitee for allowing me to speak this morning although I am not included in the agenda of the workshop.

What prompted me to speak this morning are the following motivations: first to inform the participants of what the Government of the Republic of Indonesia is doing to improve the civil service training, and secondly to share with the group some of my thoughts on the theme of the workshop "Office management and secretarial training".

The Government of Indonesia has marked its serious intent to improve the administrative machinery in more than one way. Every ministry in the Republic has an organizational set up for education and training of the civil servants; there is a ministry of State for Administrative Reform, and the government has borrowed money from the World Bank to carry out a project for creating a national civil service training center and for providing technical assistance to strengthen that program. This has made the government of Indonesia the first in the world to seek a loan from the World Bank to carry out civil service improvement programs.

This workshop is the first attempt to explore and identify the different factors in office management and secretarial work in Indonesia and the implications of these factors on education and training in this area. A survey research was conducted and here we are to study and discuss the results and conclusions of this research. The conclusions of your deliberations in the various syndicates will point the way for future action in this field. And here is where I would like to contribute some thoughts on the subject.

"ADMINISTRATIVE MANAGEMENT" : THE NEW TRENDS

The term "administrative management" was coined after the Second World War to denote the management of the repetitive, routine aspects of an organization. It denoted all the activities that are of day-to-day nature and had to do with the internal affairs of the organization such as the office arrangement, the system of filing, the development of registry, the design of forms to be filled for various office purposes, the system of internal discipline, attendance, keeping records of absenteeism and sick and annual leave, processing the different pieces of the daily mail of the organization

and keeping record thereof, and so on. "Management" proper had to deal with decision-making, with senior officials dealing with activities and problems that are directly related to the mission of the organization and with inter-organizational spects of its functions.

There was even a distinction between "Management" and "Administration"; the first was more akin to private business organizations, the latter, to government organization, or the "Bureaucracy". "Administrative Management" as a term, came to goverment administrative vocabulary when goverment administration stopped to be legalistic in approach and borrowed from the principles of management in private business enterprise. The term was given official status in the report of the Hoover Commission in the U.S. and consequently, the U.S. Bureau of the Budget established, under Daniel Stone, "The Administrative Management Branch" to carry out developmental and regulatory functions of those activities wich were characterized by their repetitive nature throughout the American federal bureaucrary.

In 1969, the U.S. Bureau of the Budget was reorganized in a manner that reflected the developments in the field of administrative science. The "Administrative Management" branch was abolished and in stead, the "Goverment Management Systems Analysis and Organization" divisions were established. The trend was strong indeed to borrow much more heavily from private management techniques, thus becoming more realistic, than to remain in the illusion that government only "administers" programs, rather than manages them. This brings us, I think, to a better understanding of the distinction between the terms "management" and "administration"

The root of the term administration is "Administer" which means, apply or execute. This implies that the functions of administration are only to implement what somebody else has ordered or directed. This was true when the functions of goverment were limited to the traditional functions of justice, defence, tax collection and relations with foreign countries. These functions represent only a fraction of the total goverment role, especially in the developing nations where governments bear all the responsibilities of economic, political and social development. The term then implied that legislative decision must be executed by the administration. This very concept implies a total separation of functions between the legislative and the executive bodies. Never has this been untrue more than today. The very legislative decisions are born in the administration and only given a legal print and sanction by law. The administrator plays a major role in the legislative process since he has the material, the experience and the direct relationship with the people, the receipients of government services.

In modern management today we cannot distinguisth between management in private business and in government administration. The functions and duties of management are the same. Both the government manager and the private business manager try their best to fullfil the objectives of their organizations within the limitations of their resources. The dichotomy between administration and management is therefore, dropped out of the literature in modern management. Indeed, even the schools of business and the schools of public administration are now merging their programs into what has become more modern today, the schools of public affairs.

THE SYSTEMS APPROACH:

Another development in the science of administration came from the concepts of the systems approach. We have learnt that to separate between the executive functions, and so-called "managerial functions proper", is wrong because there is no clear delineation between those functions. Where does decision-making end and execution begin ? Isn't any good decision based on information from a sound data system ? And who collects and processes the data, who makes information available to the decision maker, except those who execute ? The interdependence of all functions of management, of all roles played by different participants in an organizational set up is now confirmed according to the concepts of systems.

These concepts have given the function of office management much more importance than any time before. The term "bureaucracy" as we know comes from the french term "bureau" and the term has the connotations of a slow moving process, if it moves at all. The term has also some injurious connotations when we describe someone as being "bureaucratic". Sticking to the letter of the law, regadless of the changes in the times and the environment; insistence on little and meaningless details, recording information in several books without really knowing why and for what purpose, but "so the regulations say"; moving along administrative life compiling regulations after regulations without weeding out the useless, but in the meantime apply every detail of those cummulative regulations; creating bottlenecks and delay, all are implications of the term "bureaucratic". The systems approach has taught us that every role and every function in the organization affects the total body and its health. No function is really more important than another, since all function are contributory activities for the welfare of the whole body. Office management is thus given a new and respected status.

EDUCATIONAL AND TRAINING IMPLICATIONS:

What are the educational and training implications of this new status for office management ? First we should not separate office management from the management of the total organization. However, office management is special in a way, since it deals with the micro-level of management, the office. Let us define the "office" as a place in which people come together to perform a given function. The sum total of all the "offices" and their "functions" give us the total organization. The most important aspect of this "management" is speedy processing of the elements of that given function. We have taken for granted here that elements of the function have been analyzed and that a system for their performance has been set up. The core of management is office management. If offices are properly run, if functions are analyzed into elements, if a system of bringing the elements together for effective performance of the organizational mission has been developed, then atuomatically we have the elements of managerial success. An organization of this type must, by definition, also have a good leadership, a vital element of success, since it is really the leader that sets the tone and tempo of life in the organization.

This implies that we have to prepare young men and women for office

management through an understanding of the total system in organizations, and the understanding of the political and social environment in which the organization function, as well as an understanding of people in order to improve the methods of dealing with them. We must teach our future office managers and secretaries that their work is indeed crucial to the success of the organization, wether this organization is a government agency, a private enterprise, or a charitable association. Secretaries and office managers are indeed the blood vessels of the organization. We need to see the blood flow in the total body system, without blockage or hardening in any area, otherwise there would result the pains of arterial scelerosis and the danger of atrophy.

BEHAVIORAL AND FUNCTIONAL TRAINING:

We need to give our young trainees in office management and secretarial skills in Indonesia and assuring sence of themselves by emphasizing the imporsince of the roles they play in administration. They are the working bees of an organization. They give it the sweet honey that is vital to life and good health. Every successful manager has a good office and an excellent secretary. We know that office managers and secretaries are never properly recognized or rewarded, though they deserve all the respect and the recognition we can give them. In America, there is a special week every year to express our thanks to and reward our secretaries. I think this ought to be universal.

We also need to develop in them the necessary skills. I need not elaborate on this aspect since the papers of the workshop have amply dealth with it. However, there are certain skills that we trend to take for granted and therefore, rarely develop. The skill of listening, not only hearing, and attentively follow the intructions given, is a very important skill. The skills of speed reading and comprehension are indeed extremely important. The amount of material they are required to read and summarized or report on,is sometimes tremendous; they need to know how to read fast.The synthesis skill is equally important and is also part of the skill of report writing. A SUCCESFUL MANAGER DEPENDS ON HIS SECRETARY to brief him on many things in the office. She or he must be able to read different materials and synthesize them, capsule them, as it were, for the busy manager. The development of the verbal skill is another important aspect of training since the "synthesis" or the "brief" must be made in pleasant and interesting way to capture the attention of the listener.

The concept of serving the people needs to be very firmly instilled in the minds of the trainees. Whether we are in a business enterprise or government institution, our business IS service; our chief function is giving support. We perform a staff function as office managers and secretaries; it is the support that the manager can lean on. If this support is weak, the manager falls down. Good reception of the public and effective help, are important ingredients in office success, and should be well imprinted in their minds during the training. It is a pleasure to see your client or your visitor or a stranger that has come for help, go out of your office satisfied, feeling reasured that what he has come for, has been satisfactorally answered or at least been placed on the right way towards a solution.

In other words, we should train them to think of themselves as administrative assistants and not just as secretaries. This is what they are called in America and this is the trend in most advanced countries today.

Office management and secretarial training also must have some emphasis on functional areas. Legal secretaries are not the same as medical secretaries, not are these identical to engineering or statistical or research secretaries. What this implies, is that we need to give them a wealth of vocabulary in their training and at the advanced stage give them the options of concentrating on one or two fields of management specializations. This will cut the time of on-the-job training and increase the value of the training to prospective employers.

I need not emphasize here the ethical side of office management and secretaries work, not stress the importance of this in training since Dr. Siagian has aptly done so.

The training system for office managers and secretaries must not provide a dead end. We must also think of their career development. Dr. Siagian has also mentioned this in his opening address to the workshop. This is equally an important aspect of motivation so that we may get better participants in our training programs.

What I must stress is the foreign language skill. It is increasingly important to know foreign languages, since through them we can acquire new knowledge and can transfer the technology into our own language.

CONCLUDING REMARKS :

The experience of many countries in the field of office management and secretarial training is available and we should gain from it. Office management is not simply filing and typing and being able to find the information when it is needed. The personal input is very important. That is what the literature on office management shows us today. There are varied techniques to provide this required administrative support. Our project will establish in the new National Center for Civil Service Traning, an office management demonstration laboratory where some of the modern machinery and tehcniques will be provided for the training of trainers in this field. We shall try to bring together the experiences of many countries in order to help the trainers select what is most appropriate for their own institutions.

****

BEBERAPA TAMBAHAN SUMBANGAN PIKIRAN TERHADAP KERTAS KERJA "POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG STRATEGI PROGRAM DAN KEGIATAN OPERASIONIL

DALAM

PENDIDIKAN DAN LATIHAN ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN"

Oleh :

DRS. PURNAMAN NATAKUSUMAH

1. Dalam menentukan strategi Program dan Kegiatan Operasionil dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan kiranya perlu penelaahan terhadap :

   a. fungsi kantor.

   b. keadaan permasalahan, pelaksanaan fungsi kantor dalam pemerintahan dewasa ini.

   c. keadaan permasalahan program Diklat yang berhubungan dengan peningkatan kemampuan pelaksanaan fungsi kantor dewasa ini.

2. Saya lebih condong untuk secara sederhana (karena administrasi perkantoran pada umumnya di Indonesia masih sederhana) menyatakan fungsi kantor sebagai "**pusat kegiatan administrasi**".

3. Sebagai "pusat kegiatan administrasi" kantor berfungsi pula antara lain sebagai:

   a. pusat organisasi,
   b. pusat manajemen,
   c. pusat komunikasi.

   Kegiatan-kegiatan pokok yang menonjol adalah:

   a. pengambilan keputusan.
   b. perencanaan.
   c. pengendalian.
   d. pengawasan.

   Kegiatan-kegiatan administrasi secara keseluruhan, memusat terutama pada penilaian dan pengembangan yang pada dasarnya menyangkut aspek:

   a. "hasil dan pengorbanan",
   b. "keuntungan dan biaya" yang berupa informasi tentang:

      (1) uang
      (2) barang
      (3) jasa dan
      (4) lain-lain informasi yang diperlukan bagi proses administrasi.

4. Informasi tersebut untuk proses administrasi pada akhirnya yang dianggap penting harus "**tercatat.**"

5. Pencatatan informasi yang diperlukan pada umumnya di Indonesia masih dalam bentuk pencatatan di atas kertas (paper work).

6. Kompleksitas kebutuhan pemerosesan tersebut di Indonesia juga ada yang telah menuntut penggunaan E.D.P. (Electronic Data Processing).

7. "Paperwork" yang merupakan media yang menonjol dalam proses administrasi itu antara lain mengakibatkan adanya pandangan yang mengidentikan administrasi dengan paperwork. Hal ini kemudian diteruskan dengan mengidentikan kantor sebagai "pusat paperwok".

8. Hal ini tidak mengherankan karena memang secara umumnya kertas masih merupakan media yang secara relatif baik dipakai dan mudah serta murah terutama bagi kita di Indonesia.

9. Usaha untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi kegiatan administrasi antara lain juga dapat melalui usaha meningkatkan efektifitas dan efisiensi administrasi perkantoran yang juga berarti meningkatkan efektifitas dan efisiensi **kegiatan yang berhubungan dengan paperwork.**

10. Kegiatan dan proses "paperwork" itu pada umumnya masih dikaitkan dengan jabatan-jabatan antara lain :
    a. tata usaha (clerical)
    b. sekretaris.
    c. kepala sekretariat.

11. Sehubungan dengan pengkaitan dengan jabatan-jabatan seperti tersebut di atas maka guna menambah "Strategi program dan kegiatan operasionil Diklat administrasi perkantoran dan kesekretariatan perlu ada peninjauan terhadap masalah-masalah sekitar kegiatan dan keadaan pejabat-pejabat yang menduduki jabatan-jabatan tersebut pada angka 10 di atas.

12. Perlu dibuktikan dengan penelitian adalah bahwa sebagian besar dari pada mereka tidak dipersiapkan dengan baik melalui diklat di bidang administrasi perkantoran dan kesekretariatan.

13. Dari anggapan tersebut maka timbul pertanyaan bagaimana dengan program diklat yang menyangkut administrasi perkantoran dan kesekretariatan.

14. Kenyataan menunjukkan bahwa program diklat administrasi perkantoran masih beraneka ragam.

15. Kiranya perlu lebih jauh ditelaah tentang keadaan program tersebut dihubungkan secara langsung dengan kebutuhan latihan (training needs) yang nyata bagi kantor-kantor pemerintah kita.

16. Hasil dari penelaahan dari pada kebutuhan latihan dan penyelenggaraan program yang ada dapat digunakan sebagai bahan penyempurnaan dan penentuan strategi program dan kegiatan operasionil diklat administrasi perkantoran dan kesekretariatan.

17. Salah satu aspek strategi dalam penyelenggaraan program adalah perlu adanya suasana di mana administrasi perkantoran mendapatkan tempat yang "dipentingkan" oleh para pimpinan pada umumnya. Suasana ini mendorong perlunya "kursus", yang sekaligus memungkinkan timbul apresiasi para pimpinan.

18. Hal ini dapat dilakukan secara khusus ataupun dengan cara memasukkan mata pelajaran administrasi perkantoran pada latihan-latihan yang diikuti oleh para pimpinan instansi tersebut.

19. Beberapa Program Diklat yang telah disarankan adalah:

    a. Kursus T.U.,
    b. Kursus Kesekretariatan,
    c. Kursus administrasi perkantoran, yang diperuntukkan:

        (1) bagi pelaksana,
        (2) bagi pengawas,
        (3) bagi pimpinan perkantoran.

20. Program ini baik secara keseluruhan ataupun secara detail masing-masing perlu mendapat penelaahan.

21. Beberapa data tentang program Pendidikan Administrasi Perkantoran dalam rangka kerjasama L.A.N. dengan Pemda DKI dapat diberikan sebagai berikut :

    a. Kursus TU.
    18 angkatan (sekarang yang ke 19)
    lulusan 1.686 orang.

    b. Kursus Kesekretariatan
    9 angkatan (sekarang yang ke 10)
    lulusan 293 orang.

    c. Kursus Pengawas Perkantoran
    2 angkatan
    lulusan 75 orang.

22. Peserta/lulusan tersebar di:

    a. Kantor Gubernur Kepda.
    b. Kantor Dinas-dinas.
    c. Kantor Walikota.
    d. Kantor Suku Dinas.
    e. Kantor Kecamatan.
    f. Kantor Kelurahan.

23. Evaluasi terhadap program tersebut secara khusus belum diadakan tetapi penilaian para pimpinan terhadap pengaruhnya dalam administrasi perkantoran cukup baik sehingga sekarang DKI mengembangkan sendiri Diklat tersebut karena kebutuhannya makin meningkat.

24. Evaluasi terhadap program-program yang ada tentunya sangat diperlukan untuk menentukan strategi program dan kegiatan operasionilnya.

Penelaahan dapat menyangkut antara lain:

a. Peristilahan
b. Ruang lingkup program
c. Si pelajar
d. Konteks pelajar
e. Bahan pelajaran
f. tenaga pengajar
g. Akreditasi
h. keadaan lulusan
i. Alat pengajaran
j. prospek pekerjaan/jabatan dan kepangkatan serta penghasilan pejabat administrasi perkantoran.

25. Untuk peningkatan dan pengembangan program kiranya perlu kerja sama yang lebih intensif antara:

a. Instansi fungsionil

(1) pendidikan kepegawaian/Akademi — P dan K
(2) latihan kepemimpinan bukan pegawai negeri — Departemen Naker Transkop
(3) Diklat administrasi bagi pegawai negeri — LAN.

b. Instansi dari peserta.
c. Penyelenggaraan latihan.
d. Para lulusan/trainees.

26. Mungkin sudah saatnya pula kita memiliki wadah untuk forum pengembangan administrasi perkantoran ini yang dapat menghimpun potensi dari segala fihak-fihak yang ada kepentingannya dengan pengembangan administrasi perkantoran yaitu para tenaga di lapangan administrasi perkantoran, para ahli, para penghasil/penyalur bahan/alat/mesin kantor dan lain-lain.

Mungkin wadah ini berbentuk suatu "Perhimpunan Indonesia untuk Pengembangan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan".

27. Semoga Lokakarya itu merupakan salah satu langkah untuk menggalakkan usaha Pengembangan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

****

"SOME CONSIDERATIONS ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT TRAINING"

(Sambutan Perwakilan FNS, K.M. von Keussler, pada pembukaan Lokakarya "Pemantapan Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan". Tanggal 4 Oktober 1976).

Yang kami hormati Bapak Gubernur Jawa Barat
Yang kami hormati Ketua LAN RI
Yang kami hormati Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat
Saudara-saudara hadirin yang kami hormati.

Sebagai Perwakilan Yayasan Friedrich-Naumann, yaitu sebuah yayasan swasta Jerman yang sejak tahun ini partner Lembaga Administrasi Negara, adalah menjadi suatu kegembiraan bagi kami mendapat kesempatan untuk berbicara di hadapan saudara-saudara siang ini.
Lokakarya ini merupakan suatu langkah penting dalam merealisir idea untuk mendirikan "Administrative Management Development Centre" (Balai Pengembangan Manajemen Administrasi).
Sebagai saudara-saudara maklum LAN bekerja sama dengan FNS dalam pendirian Balai ini sejak awal tahun ini.

1. Dalam manajemen modern sekarang ini seseorang tidak dapat membedakan secara nyata **antara prinsip manajemen dalam perusahaan swasta dan prinsip manajemen dalam pemerintahan.** Meskipun dalam semua organisasi kantor-kantor secara karakteristik berbeda satu dengan yang lainnya dalam **tugas** dan **tanggung jawabnya** secara khusus, pada dasarnya mereka itu sama dalam **fungsinya.** Maka kebanyakan prinsip-prinsip dari manajemen yang efektif dapat diterapkan baik pada pemerintahan maupun pada perusahaan swasta. Sejak pemerintahan-pemerintahan yang modern memperkenalkan teknik manajemen modern yang dipakai dalam perusahaan-perusahaan swasta istilah **"administrative management"** juga menjadi bagian dari perbendaharaan kata pemerintah. Istilah ini telah menggantikan istilah tradisionil **"office management"** dan penggantian terminologi telah menunjukkan adanya perubahan pandangan terhadap **"office".** *)

2. Secara tradisionil fungsi kantor telah dibatasi terutama pada pelayanan dasar dan pekerjaan yang berurusan dengan **pekerjaan tulis menulis.** Sekarang inipun kantor untuk banyak orang masih merupakan tempat di mana:
   a. pekerjaan potlot dan kertas
   b. persiapan-persiapan formulir-formulir, laporan-laporan dan surat-surat
   c. surat menyurat
   d. filing
   e. penyimpanan data

f. pencatatan
   dan lain-lain ada banyak berlimpah-limpah.

3. Berbeda dengan pandangan lama tentang istilah kantor di mana di dalamnya terlalu sering diberikan penekanan pada bentuk produksi (surat-surat, memo-memo, laporan-laporan, perkiraan budget, rekening-rekening, kwitansi-kwitansi, pencatatan minit dan lain-lainnya) penekanan dalam kantor modern adalah berbeda: tidak ditekankan pada catatan (record) atau formulir (form) tetapi pada **keterangan** yang terdapat di dalamnya dan terutama tidak ditekankan pada mesinnya tetapi **pada sistim** di mana mesin itu berfungsi. Dengan waktu berlalu dan perkembangan dari metode-metode **penanganan informasi** yang baru dan lebih efisien datanglah tuntutan lebih banyak untuk informasi dan keputusan-keputusan sehingga berakselerasi dengan pesat. Fungsi kantor yang dulu telah semakin berubah menjadi **fungsi "information-management".** Sebenarnya beberapa penulis dalam ilmu manajemen telah menyebut manajer kantor sebagai "information officer". Konsep baru ini memberikan kepada kantor sebuah tanggung jawab yang menyeluruh (an organisation-wide responsibility) untuk **pengumpulan, pemerosesan, penyimpanan** dan **distribusi informasi.** Pekerjaan kantor yang tradisionil, semacam komunikasi lisan dan komunikasi tertulis, penaksiran dan laporan, pengarsipan dan pembukuan, biar bagaimanapun, tetap ada tetapi dalam bentuk yang lain. Prinsip-prinsip dan teknik-teknik manajemen mulai memberikan kepercayaan yang lebih besar kepada kekuatan kantor, memberikan kepentingan dan tanggung jawab yang baru kepada kantor.

4. Apa yang dikatakan tentang manajemen pada umumnya berlaku juga untuk manajemen kantor modern. **Manajer administrasi,** sebagai seorang pemimpin, pengarah dan penanggung jawab, maka bertanggung jawab untuk **mengatur, merencanakan, mengkoordinasikan dan mengontrol semua kegiatan kantor** di bagiannya. Manajemen perlu menjadi suatu proses di mana terlibat semua kegiatan yang berhubungan dengan pembuatan keputusan (decision making), pengkoordinasian usaha bersama dan kepemimpinan. Maka, administrative management adalah suatu lapangan kerja yang cepat berkembang dengan dinamis. Ia lebih daripada sekedar "office management" dan pekerjaan tulis menulis saja, meskipun kegiatan-kegiatan ini merupakan bagian dari administrative management.

5. Dalam pelaksanaannya ia menyinggung sejumlah subyek yang berbeda, yang penting menurut pendapat saya adalah sebagai berikut:

   a. **Pokok-pokok sistim perkantoran dan peranan kantor** sebagai pengumpulan dan pengolah informasi.
   b. **Mekanisasi** (pengetikan, perhitungan, filing, pemberian indeks, penyortiran, alat-alat dan perlengkapan kantor, serta pemerosesan data secara elektronis).
   c. **Informasi dan Data**

      (1) aliran informasi
      (2) penyajian informasi

(3) cara-cara mendapatkan, memproses dan menggunakan informasi.
(4) pemerosesan data (Electronic Data Processing) (5) sistem infor-masi integral

d. **Komunikasi**

(1) komunikasi lisan (penggunaan tilpon, pengaturan pertemuan, wawancara, penyelenggaraan diskusi dan sebagainya).
(2) komunikasi tertulis (penulisan surat, laporan, pemakaian formulir-formulir).

e. **Management Control**

(1) tanggung jawab pengawasan
(2) pemeliharaan pengawasan
(3) cara-cara pengawasan (pengawasan kwalitas dan hasil, pengawasan biaya, pengawasan bahan, pengawasan personil dan sebagainya.

f. **Manusia**

(1) faktor lingkungan/manusiawi yang mempengaruhi pekerjaan kantor
(2) berhubungan dengan manusia (sikap, tingkah, perilaku, conflict management)
(3) pengukuran kerja
(4) tata usaha pengawai
(5) pendidikan dan pengembangan pegawai.

g. Sasaran dari pada lokakarya antara lain:

(1) Mematangkan konsepsi-konsepsi, rancangan-rancangan program, keperluan training bagi Pegawai Negeri, Aparatur Pemerintahan.
(2) Topic yang dibahas meliputi:
- Strategi Program dan Kegiatan operasionil dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan.
- Pola Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan.
- Aspek-aspek Didaktis dan Metodologis dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan.

Nilai dari latihan administrative management sering kali dilupakan. Salah satu hasil dari perkembangan teknik-teknik baru dalam manajemen kantor adalah bahwa memimpin suatu kantor telah menjadi suatu fungsi yang khusus; tidak dapat lagi dianggap sebagai suatu pekerjaan sampingan oleh setiap orang yang mempunyai kedudukan sebagai administrator. Pentingnya latihan dan pendidikan adalah lebih dari pada hanya memberikan kepada para karyawan "know how" dari pekerjaan mereka. Latihan yang penuh dan sungguh-sungguh membuat mereka memberikan perhatian yang segar dalam pekerjaan mereka; hal itu meningkatkan kapasitas mereka dalam melakukan sesuatu pekerjaan menjadi lebih baik. Hal itu juga mem-

buat mereka bangga akan pekerjaan mereka, meningkatkan moril mereka dan memberikan kesempatan yang lebih baik untuk naik pangkat (promotion). Sejauh ini latihan tidak seharusnya diasingkan, tetapi merupakan bagian integral dari seluruh program untuk personil.

Tak perlu kita percakapkan pentingnya lokakarya ini. Hasilnya akan sangat berguna bagi Pengembangan Balai ini lebih lanjut. Saya mengharapkan agar lokakarya yang berlangsung di tempat yang indah sekali pemandangannya ini akan berjalan dengan baik dan penuh keselarasan dan kepada semua peserta saya ucapkan "SELAMAT BEKERJA".

Terima kasih.

****

LOKAKARYA PEMANTAPAN DIKLAT TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN DAN KESEKRETARIATAN DALAM PEMERINTAHAN

Kesimpulan hasil-hasil Lokakarya

Dengan mengucap syukur Alhamdulillah Ke Hadirat Ilahi Rabbi, Lokakarya **"Pemantapan Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan"**, yang diadakan oleh Lembaga Administrasi Negara dengan kerja sama tehnis bersama Friedrich Naumann Stiftung di Bandung tanggal 4 – 7 Oktober 1976, setelah:

1. memperhatikan Pidato Pengarahan dari Deputy Ketua Lembaga Administrasi Negara RI tentang "Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Administrasi Negara, khusus dalam kaitannya dengan Pengembangan Sistim Informasi melalui Fungsi Perkantoran dan Kesekretariatan".
2. memperhatikan Pidato Pengarahan tertulis dari Perwakilan Yayasan Friedrich Naumann (FNS) di Bandung, Herr Klaus M. von Keussler pada Pembukaan Lokakarya tanggal 4 Oktober 1976.
3. memperhatikan Ceramah khusus dari Prof. DR. R.M. Makharita, Technical Advisor LAN, tentang: "Modern Office Management Training Implementation".
4. memperhatikan presentasi Kertas Kerja dari: Team AMDC – LAN yang disampaikan oleh:
   a. Drs. Adam Indrawidjaja tentang "Pokok-pokok Pikiran tentang Strategi Program dan Kegiatan Operasionil dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan".
   b. Drs. J. Pranoto tentang "Pokok-pokok Pikiran tentang Pola Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan".
   c. Drs. J. Pranoto tentang "Pokok-pokok Pikiran tentang Aspek-aspek Didaktis dalam Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan".
5. Pembahasan dari para Resourse Persens terhadap ketiga kertas kerja seperti tersebut pada point 4 dari:
   a. Prof. DR. S. Prayudi Atmosudirdjo SH.,
   b. Prof. DR. Achmad Sanusi SH.,
   c. Drs. Purnaman Natakusumah,
   d. Drs. Pariata Estra SH.
6. Mempelajari dua buah **Back-ground Paper,** Laporan Hasil-hasil survai dan konsultasi, yang berjudul:
   a. Keadaan dan Masalah Administrasi Perkantoran dan Kebutuhan Latihannya.

b. Keadaan dan Masalah Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

7. Mempelajari hasil-hasil Sidang Kelompok I, II, dan III, serta pembahasannya di dalam Sidang Lengkap/Pleno.

Maka dengan penuh kesadaran dan rasa tanggung jawab kepada tugas dan profesi dalam pengembangan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan di Indonesia,

B e r k e s i m p u l a n

bahwa dalam Usaha-usaha Pengembangan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam rangka penyempurnaan Administrasi dan Aparatur Negara perlu adanya "Pemantapan Pendidikan dan Latihan bagi tenaga-tenaganya, melalui:

1. Penyusunan strategi program kegiatan operasionil dan pengorganisasiannya;
2. Penyusunan Pola-pola Pendidikan dan Latihan, baik yang meliputi aspek jenis, jenjang, isi maupun akreditasinya;
3. Penyusunan segi-segi Didaktik dan Metodik dalam Pendidikan dan Latihannya.

Pada prinsipnya Lokakarya dapat menerima pokok-pokok pikiran dari pada paper-paper yang dipresentasikan oleh penyaji, namun demikian:

Gunanya penyempurnaan penyusunan hál-hal di atas perlu diperhatikan dan dipertimbangkan **adanya fakta, masalah, dan rekomendasi tambahan** seperti tersebut di bawah:

A. U M U M :

1. Secara umum dapat kita identifisir, bahwa masalah Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan merupakan salah satu bidang Manajemen Pemerintahan yang perlu mendapat perhatian dalam penyempurnaannya. Usaha ini sejalan dengan Repelita II Bab 30 tentang penyempurnaan Administrasi Pemerintahan.
   Atas dasar pemikiran di atas, maka usaha Pendidikan dan Latihan tenga-tenaga pemangkunya merupakan kebutuhan yang utama mengingat unsur manusia mempunyai kedudukan yang dominan sebagai unsur Administrasi dan Organisasi.

2. Titik-titik sentuh dari pada usaha penyempurnaan Diklat Administrasi Perkantoran tersebut, berdasarkan kebutuhannya meliputi penyempurnaan segi program dan kegiatannya, pola-pola Pendidikan dan Latihannya, serta segi-segi Didaktis dan Metodologinya. Secara terperinci hal ini diuraikan sebagai tersebut dalam uraian khusus di bawah.

B. K H U S U S:

I. Strategi Penyusunan Program dan Kegiatan

a. Identifikasi Masalah dan Analisa

Bila kita identifisir secara seksama Program-program dan Kegiatan Operasionil Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan pada Pemerintahan dewasa ini ternyata:

1. Hasil tersebut belum tersusun secara **integral** (menyeluruh) dalam arti:

   (a). bahwa segala bentuk, jenjang, jenis, dan kegiatan belum bertolak dari satu pola yang saling **berkaitan** baik secara Nasional, Daerah, maupun instansionil.

   (b). bahwa kegiatan-kegiatannya masih bersifat parsiel dan sendiri-sendiri.

   (c). belum kita miliki prioritas-prioritas program baik dilihat dari segi siapa yang dilatih lebih dulu, unit/instansi yang mana, dan penuangannya dalam bentuk rencana kegiatan operasionil jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

2. Faktor yang ada yang mempengaruhi dan perlu diperhatikan antara lain:

   (a). makin kompleksnya kegiatan dari organisasi Pemerintahan, sehingga menyebabkan makin meningkat dan makin kompleksnya pekerjaan kantor;

   (b). kedudukan dan fungsi Administrasi Perkantoran yang belum berada pada tempat dan peranan yang sewajarnya;

   (c). perkembangan daya guna dan hasil guna Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan serta kegiatannya belum dapat mengimbangi peningkatan pelayanan kepada masyarakat;

   (d). berbagai macam faktor yang sering menyebabkan pelaksanaan pekerjaan kantor dirasakan sebagai pekerjaan yang menjemukan.

   Faktor-faktor tersebut antara lain:

   (1). belum berkembangnya kebanggaan atas profesi di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan;

   (2). belum adanya atau kurangnya apresiasi Pimpinan, baik terhadap pentingnya peranan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan maupun pentingnya keahlian di bidang ini;

   (3). tidak tepatnya penempatan, baik dilihat dari segi keahlian, bakat/minat, ataupun golongan;

   (4). belum dimilikinya data tentang kondisi personil, baik secara kwantitatif maupun kwalitatif, yang melakukan fungsi di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan serta terbatasnya anggaran.

b. **Rekomendasi :**

Berdasarkan analisa keadaan dan masalah tersebut di atas dan dengan memperhatikan potensi-potensi yang ada, Lokakarya menyajikan saran-saran **strategi program dan kegiatan operasionil** sebagai berikut:

1. Tujuan Program: **Perbaikan daya guna dan hasil guna** Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan yang meliputi:

   (a). peningkatan skill pegawai,
   (b). peningkatan efisiensi prosedur kerja,
   (c). perbaikan pelayanan.

2. Langkah dan kegiatan yang perlu mendapat prioritas untuk dilakukan:

   (a). Perlu diusahakan agar Pimpinan mempunyai keterikatan dan keterlibatan langsung dalam Program tersebut.

   (b). Program tersebut harus menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi pembinaan karier pegawai.

   (c). Perlu usaha dan kegiatan evaluasi program dan hasilnya secara bertahap dan terus menerus.

   (d). Perlu dijamin adanya kaitan langsung antara peserta dan pekerjaannya.

   (e). Perlu diciptakan komunikasi yang terus menerus, antara Lembaga Penyelenggara Pendidikan dengan Instansi peserta dan lulusannya.

   (f). Perlu disediakan media dan wadah untuk menciptakan suasana yang lebih baik bagi pengembangan program.

   (g). Perlu adanya fungsionalisasi yang lebih jelas dan lebih baik bagi pengembangan :

      (1). pengaturan dan pembinaan,
      (2). pemilikan,
      (3). penyelenggaraan program.

   (h). Perlu dirintis usaha pembentukan organisasi profesi dalam bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

II. Penyusunan Pola Pendidikan dan Latihan

Pola Pendidikan dan Latihan dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan penting karena Pendidikan dan Latihan Pegawai merupakan mata rantai yang tak dapat dipisahkan dari pada pembinaan kepegawaian khususnya dan Administrasi Pemerintahan umumnya.
Dewasa ini kita belum mempunyai pola yang berlaku secara menyeluruh.

a. Identifikasi Masalah dan Analisa

Dalam hubungannya dengan pola pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan faktor yang dapat kita identifisir adalah sebagai berikut:

1. Belum adanya evaluasi-evaluasi keadaan lulusan yang menyeluruh.
2. Keaneka ragaman jumlah waktu, baik dalam arti lamanya kursus maupun dalam arti jumlah pelajaran.
3. Masih kurang tercerminnya bahan yang diajarkan dalam praktek sehari-hari pada Lembaga Penyelenggara Latihan.
4. Jenjang karier yang belum jelas, baik dilihat dari tour of duty, tour of area, ataupun jenjang kepangkatan dan jabatan.
5. Kesejahteraan dan balas jasa yang tidak memadai.
6. Penggunaan syarat promosi yang tidak tepat, baik dilihat dari segi pretasi kerja ataupun persyaratan jabatan.
7. Kemampuan personil yang belum memadai terutama secara kwalitatif.
8. Keaneka ragaman mesin, peralatan, formulir, korespondensi, dan bahan-bahan yang bersangkutan dengan paper work.
9. Belum berkembangnya pengaturan tata ruang kantor.
10. Belum terpenuhinya kebutuhan ruang yang memadai bagi Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.
11. Adanya keaneka ragaman program.
12. Kurangnya program Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan.
13. Tidak atau belum jelasnya ruang lingkup program.
14. Tidak atau belum jelasnya peristilahan yang berhubungan dengan program.
15. Adanya peserta yang ikut program tidak bertugas di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan atau setelah selesai tidak kembali bertugas di bidang ini.
16. Kurang selarasnya hubungan antara pelajaran dengan kebutuhan latihan.
17. Kurang tersedianya tenaga pengajar yang berpengalaman.
18. Belum adanya pola akreditasi atau penilaian atau jenis dan bidang pendidikan dan latihan di bidang ini.

b. Rekomendasi:

Bertolak dari banyaknya masalah tersebut, Lokakarya berpendapat:

1. bahwa jenis-jenis Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam Pemerintahan yang diajukan oleh paper presentasi dapat diterima sebagai suatu pola program Diklat dengan beberapa penyempurnaan sehingga terdiri dari:
   (a). **Kursus Apresiasi bagi Pimpinan** dalam bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.
   (b). Kursus bagi para Penyelenggara dan Instruktur Diklat (Traning Officers Course dan Instructors Training Course).

(c). Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan sesuai dengan jenis dan tingkat-tingkat personil kantor yang dibutuhkan, yaitu:

(1). **Kursus Ketatausahaan** untuk pelaksana Administrasi Perkantoran.

(2). **Kursus Kesekretarisan** bagi pelaksana Administrasi Perkantoran.

(3). **Kursus Kesekretariatan** untuk personil kantor tingkat supervisory.

(4). **Kursus Menejemen Perkantoran** untuk personil kantor tingkat menengah.

(d). Adanya kursus untuk bidang Teknik Menejemen Perkantoran seperti:

(1). Kursus Kearsipan.

(2). Latihan Juru Tik.

(3). dan lain-lain.

2. Guna mengembangkan lebih lanjut pola-pola tersebut serta pengisian dalam bentuk kurikulum yang membaku, bahan-bahan yang cukup, sarana yang lengkap, pengajar yang mampu/ memenuhi syarat perlu dilakukan:

(a). Penelitian yang terus menerus akan kondisi kebutuhan yang obyektif.

(b). Kegiatan-kegiatan yang terus menerus dalam: konsultasi, publikasi, penyusunan buku-buku pegangan, materi pelajaran, pertemuan-pertemuan berkala, dan sebagainya.

3. Dalam hubungan ini agar AMDC — LAN sebagai wadah pengembangan bidang Administrative Management umumnya, dan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan khususnya, memprakarsai kegiatan di atas, serta mengusahakan dana bagi terselenggaranya usaha-usaha tersebut.

III. Pengembangan Aspek Didaktik dan Metdologi

Pada akhirnya keberhasilan program suatu Pendidikan dan Latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan ditentukan pula oleh tehnik belajar dan mengajar yang dilakukan.

a. Identifikasi Fakta dan Masalah yang mempengaruhi:

1. Dalam rangka pengembangan Pendidikan dan Latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, maka pengembangan segi Didaktik dan Metodiknya merupakan segi yang strategis guna tercapainya sasaran Pendidikan dan Latihan tersebut.

2. Dewasa ini kita menandai, bahwa dalam rangka mengadakan usaha-usaha Pendidikan dan Latihan pada umumnya dan usaha pengembangan segi Didaktik dan Metodik khususnya kita jumpai hal-hal sebagai berikut :

(a). Banyak potensi di bidang ini, baik berupa tenaga, fasilitas

dan peralatan, maupun bahan pelajaran, termasuk telah berkembangnya kesadaran masyarakat akan perlunya pengembangan Didaktik dan Metodik Pendidikan dan Latihan Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

(b). Keadaan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan yang ada belum kita hayati dengan yang sebenarnya sebagai titik tolak untuk penyusunan program-program dan metode-metode Pendidikan dan Latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

(c). Bahwa di dalam Pendidikan dan Latihan tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan sekarang ini kita tandai adanya tenaga pelaksana dan instruktor yang masih perlu penyempurnaan kemampuannya dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi kegiatan-kegiatan proses belajar dan mengajar.

(d). Bahwa di dalam Pendidikan dan Latihan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan sekarang ini fasilitas serta bahan Diklat tidak/belum teridentifisir dan belum dapat saling dimanfaatkan secara optimal oleh masing-masing komponen yang memerlukan.

b. **Rekomendasi :**

Guna menggalakkan usaha pengembangan bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan pada umumnya serta Pendidikan dan Latihan pada khususnya Lokakarya menyaranken :

1. Dalam rangka pengembangan bahan-bahan pelajaran dan metode mengajar untuk Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan perlu disusun dan dilakukan:

   (a). Inventarisasi semua bahan pelajaran di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

   (b). Penyusunan buku pedoman/pegangan dalam tiap topik pelajaran oleh suatu dewan redaksi yang terdiri dari komponen-komponen yang ada, untuk selanjutnya dikomunikasikan dan dikembangkan secara terus menerus.

2. Dalam rangka meningkatkan hasil guna yang setinggi-tingginya dalam Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan dalam hubungannya dengan segi sarana dan fasilitas perlu diadakan laboratorium Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan yang berupa :

   (a). laboratorium khusus.

   (b). instansi untuk tempat para peserta melakukan studi praktek.

   (c). sarana yang saling dapat dimanfaatkan oleh masing-masing komponen.

3. Dalam menerapkan kegiatan-kegiatan edukatif untuk suatu program Diklat Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, perlu selalu diperhatikan :

   (a). Agar dalam waktu penyelenggaraan Diklat (Agenda Diklat) diperhatikan prinsip-prinsip belajar mengajar yang lebih baik dalam arti tidak terlalu dipadatkan, menyesuaikan dengan tujuan, kondisi dan tingkat peserta, materi, tempat serta alat yang tersedia.

   (b). Dalam Metode Instruksionil Diklat Tenaga Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan, agar terdapat perimbangan antara teori dan praktek disesuaikan dengan tingkat peserta, materi, dan waktu.

4. Dari berbagai metode mengajar/instruksi yang dipergunakan seperti ceramah, ceramah dan diskusi, kerja kelompok, pemakaian alat peraga, konsultasi, pemagangan, serta studi perbandingan, agar efektif penggunaannya, perlu disesuaikan dengan:

   (a). Tingkat peserta dan latar belakangnya.

   (b). Bahan pelajaran yang diberikan.

   (c). Waktu yang tersedia.

   (d). Ketepatan pemilihan alat.

   (e). Motivasi.

   (f). Kemampuan Instruktur.

   (g). Minat peserta.

Namun perlu diperhatikan pula bahwa penggunaan sesuatu metode tidak terbatas secara sendiri-sendiri.

4. Selanjutnya untuk lebih berhasilnya suatu pengajaran perlu pula disesuaikan dan dimungkinkan adanya keadaan yang lebih riel sebagai contoh/model, dan dilaksanakan dalam praktek oleh komponen penyelenggara.

6. Guna penyempurnaan hal-hal di atas secara kontinu, dan agar program Diklat benar-benar menjembatani kebutuhan tenaga untuk suatu pekerjaan/jabatan, disarankan agar diadakan inventarisasi dan penelitian secara terus menerus tentang:

   (a). perincian tugas dan persyaratannya yang dilaksanakan unit-unit organisasi Aparatur Pemerintahan maupun Swasta, terutama yang bersangkutan dengan Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

   (b). keseragaman sebutan jabatan baik strukturil maupun fungsionil di bidang Administrasi Perkantoran dan Kesekretariatan.

   (c). penyusunan standarisasi prosedur guna menjadi bahan pengajaran di bidang Diklat Administrasi Perkantoran

dan Kesekretariatan dalam bentuk Pedoman Kerja yang berlaku formil di berbagai instansi peserta.

(d). program-program Diklat oleh berbagai Lembaga dalam segi kurikuler, motodologi dan sebagainya yang dilakukan Lembaga-lembaga yang bersangkutan sebagai studi perbandingan.

C. P E N U T U P

1. Manfaat dari Lokakarya ini akan sangat **makin terasa** bila saran-saran tersebut di muka dapat dilaksanakan secara kontinu.
2. Lokakarya merasakan bahwa hal-hal yang disampaikan sebagai fakta dan masalah di muka adalah benar, sedang rekomendasi-rekomendasi yang diusulkan adalah sesuatu yang mungkin dan konkrit.
3. Oleh karena itu AMDC — LAN agar memprakarsai usaha-usaha di atas dalam bentuk-bentuk program kegiatan yang berencana dan kontinu.
4. Oleh karena itu pula mutlak perlu kerja sama yang sebaik-baiknya antara Instansi Pemerintah baik tingkat Pusat maupun tingkat Daerah dan Instansi-instansi lain dengan LAN dalam pengembangan AMDC— LAN agar dapat melaksanakan tugas dan program-programnya dengan sebaik-baiknya.

****

PROGRAM PENDIDIKAN & LATIHAN :
TENAGA ADMINISTRASI PERKANTORAN & KESEKRETARIATAN
PADA
AMDC – DI BANDUNG

I. PENDAHULUAN

1. **Tujuan**
   a. Terciptanya sistim, prosedur dan metode perkantoran di lingkungan pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna.
   b. Tersedianya pegawai di bidang perkantoran yang memiliki kemampuan dan ketrampilan kerja.
2. **Kegiatan**
   Untuk sementara menyelenggarakan latihan:
   a. Ketatausahaan : 360 jam (3 bulan)
   b. Kesekretarisan : 720 jam (6 bulan)
   c. Management Perkantoran : 150 jam (2 bulan).
3. **Peserta.** (Pegawai Negeri di wilayah Jawa Barat, setiap angkatan):
   a. Satu Kelas Ketatausahaan : 24 orang
   b. Satu Kelas Kesekretarisan : 24 orang
   c. Satu Kelas Management Perkantoran: 30 orang.

II. DAFTAR KURIKULUM

Jurusan	Jumlah	Mata Pelajaran
1. Ketatausahaan	144	Mengetik
	72	Mesin-mesin Kantor
	36	Korespondensi Indonesia
	36	Praktek Perkantoran
	60	Filing/Kearsipan
	12	Mail Handling
2. Kesekretarisan	220	Steno Indonesia
	220	Mengetik
	72	Mesin-mesin Kantor
	36	Korespondensi Indonesia
	72	Kesekretarisan
	60	Filing/Kearsipan
	12	Mail Handling
	18	Office Management
3. Management Perkantoran	12	Dasar-dasar Management
	18	Management Perkantoran
	18	Efisiensi Pekerjaan Kantor (Office system & Procedure Analysis)
	18	Pengukuran Kerja (Office Work measurement)
	12	Pembuatan Laporan
	18	Korespondensi Indonesia
	18	Filing/Kearsipan
	9	Kepribadian Pegawai
	12	Leadership & Human Relations
	15	Ceramah-ceramah

III. SYLLABUS MATA KULIAH

Mata Kuliah	Materi
1. Office Management (Kesekretarisan):	1. Pengertian Kantor 2. Fungsi Kantor 3. Peranan Kantor Dalam Organisasi 4. Hakekat Pekerjaan Kantor 5. Alasan-alasan Perkembangan pekerjaan kantor makin lama makin penting. 6. Organisasi pekerjaan Kantor 7. Pengertian Management 8. Management di bidang perkantoran 9. Perencanaan penyelenggaraan pekerjaan kantor 10. Perencanaan Gedung kantor 11. Perencanaan lingkungan kerja antara lain : cahaya, warna, dan tata suara. 12. Perencanaan alat-alat dan perkakas kantor 13. Komunikasi kantor 14. Prosedur pekerjaan kantor 15. Pengendalian pekerjaan kantor.
2. Kesekretarisan	1. Pengertian Sekretaris 2. Tingkat-tingkat Sekretaris 3. Sekretaris pembantu Pimpinan 4. a. Syarat-syarat yang harus dimiliki sekretaris b. Tugas-tugas sekretaris 5. Ciri-ciri khusus sekretaris 6. Kepribadian sekretaris 7. Beberapa sikap yang harus dimiliki sekretaris 8. Tugas-tugas receptionist 9. Teknik-teknik melayani tamu 10. Teknik-teknik melayani telepon 11. Kemungkinan kekeliruan/kesalahan yang dilakukan oleh sekretaris 12. Mengatur pekerjaan Pimpinan 13. Mengatur pertemuan rapat Dinas.
3. Mengetik (ketata usahaan).	I. 1. Menerangkan sikap duduk 2. Menerangkan mana bagian-bagian mesin dan penggunaannya 3. Teknik mengetik dalam pengenalan a. Tuts huruf b. Tuts angka c. Tuts tanda baca d. Penggunaan Tabulator 4. Cara menghapus kesalahan 5. Cara pemakaian karbon 6. Cara menyisipkan dan merenggangkan huruf 7. Pengenalan tanda koreksi II. 1. Pengunduran dari tengah kertas 2. Kartupos bentuk Indonesia 3. Kartupos bentuk Amerika 4. Perencanaan dalam garis besar 5. Telegram 6. Memorandum dengan amplop 7. Faktur 8. Poswesel 9. Kwitansi 10. Bahan berkolom tanpa garis. III. 1. Surat Indonesia bentuk Indent dengan amplop 2. Surat Amerika bentuk Modified Block dengan amplop 3. Surat Indonesia bentuk resmi (dinas) dengan amplop 4. Surat Indonesia bentuk full Block dengan amplop 5. Surat Indonesia bentuk Semi Block dengan amplop 6. Surat Indonesia berhalaman dua dengan amplop. IV. Kecepatan satu menit, tiga menit, dan lima menit.
4. Mengetik (Kesekretarisan)	Sama dengan yang diberikan di jurusan Ketata Usahaan, ditambah dengan : V. 1. Manuscript dengan footnotes 2. Halaman title 3. Daftar Bacaan 4. Daftar Isi 5. Bahan berkolom dengan garis mendatar 6. Bahan berkolom dengan garis mendatar dan garis vertikal 7. Surat-surat yang bertabulasi dengan amplop 8. Surat edaran dan pengumuman.
5. Mesin-mesin kantor (Ketatausahaan).	1. Mesin duplicator (stencil machine) a. Stencil preparation : 1. Mengetik di atas Sheet 2. Menggambar di atas Sheet b. Stencil Operation : 1. Pengenalan Mesin 2. Praktek memperbanyak Mesin Hechtograph a. Mastersheet preparation : 1. Mengetik di atas mastersheet 2. Menggambar di atas mastersheet b. Mechtograph operation 1. Pengenalan Mesin 2. Praktek pengadaan 3. Mesin tulis listrik : 1. Pengenalan Mesin 2. Penggunaan/Praktek 4. Mesin tik gandaran panjang : a. Pengenalan Mesin b. Penggunaan/Praktek

1. Pembuatan daftar-daftar berkolom
2. Penggunaan tabulator
3. Penggunaan tuts angka

5. Mesin Jumlah :

a. Pengenalan
b. Praktek
   1. Penjumlahan
   2. Pengurangan
   3. Perkalian

6. Mesin Hitung :

a. Pengenalan
b. Praktek
   1. Penjumlahan
   2. Pengurangan
   3. Perkalian
   4. Pembagian

6. Mesin-mesin Kantor (Kesekretariaan)

Sama dengan yang diberikan di jurusan ke tata usahaan, ditambah dengan :

– Mesin Pendikte :

a. Pengenalan
b. Praktek
   – Mengetik surat-surat dengan bentuk yang ditentukan

7. Praktek Perkantoran (Ketata-usahaan)

I. Organisasi Kantor

A. Pengertian Organisasi pada umumnya :
   1. Struktur organisasi
   2. Azas-azas Organisasi

B. Bentuk-bentuk organisasi.
   1. Bentuk tunggal
   2. Bentuk komisi

C. Organisasi Pekerjaan kantor.

D. Komunikasi Kantor.

II. Surat-menyurat

A. Pengertian surat pada umumnya

B. Latihan menyusun surat

C. Latihan surat pengantar

III. – Pegawai Kantor
– Penerimaan Tamu Kantor
– Tilpon
– Urusan Surat-surat Kantor
– Tata ruang Kantor
– Keamanan Kantor
– Penggunaan Meja dengan effisien

8. Filing (Ketata-usahaan dan Kesekretariaan)

1. a. Pengurusan surat-surat berdasarkan Sistim abjad :
   – proses penyimpanan
   – proses penemuan kembali surat-surat.

   b. Pengurusan surat-surat berdasarkan Sistim Subject/Perihal :
   – proses penyimpanan
   – proses penemuan kembali

2. Pengurusan surat-surat berdasarkan Sistim Dewey dan Terminal Digit :
   – proses penyimpanan
   – proses penemuan kembali

3. Pengurusan surat-surat berdasarkan Sistim tanggal (cronologis) :
   – proses penyimpanan
   – proses penemuan

4. Pengurusan surat-surat berdasarkan Sistim Geographis :
   – proses penyimpanan
   – proses penemuan kembali

9. Steno dan Pelatinan

A. Steno

I. Tulisan lengkap
   a. Memperkenalkan semua huruf-huruf dan tanda-tanda lainnya.
   b. Cara menghubungkan huruf dengan huruf yang lain
   c. Pendikteen dengan tulisan lengkap.

II. Singkatan
   a. Singkatan tetap
   b. Peraturan menyingkat
   c. Pendikteen dengan memakai singkatan serta peraturan menyingkat.

III. Pendikteen
   a. Surat-surat
   b. Reporting

IV. Kecepatan terakhir minimum 175 suku kata per menit.

B. Pelatinan
   1. Melatinkan pendikteen dengan tulisan tangan.
   2. Melatinkan pendikteen dengan memakai mesin tik.

* * * * * * * *

KRONIK

I. Dari tanggal 18 s/d 25 Oktober 1976 di Teheran, Iran telah diselenggarakan Konperensi VIII, EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration). Thema pokok yang dibahas dalam konperensi ini adalah ASIAN DEVELOPMENT STRATEGIES AND THE ROLE OF PUBLIC ENTERPRISES. Terdapat 13 kertas kerja yang diajukan oleh negara-negara peserta, termasuk Indonesia. Dalam konperensi ini Indonesia diwakili oleh: (1) Dr. Sondang P. Siagian, Deputy Ketua LAN, (2) Dr. Buchari Zainun, Direktur SESPA, L.A.N., (3) Drs. Bintoro Tjokroamidjojo, Deputy Ketua BAPPENAS Bidang Administrasi. Satu hal yang penting yang perlu dicatat dalam Konperensi VIII ini adalah bahwa Dr. Sondang P. Siangan, Deputy Ketua LAN (pada saat ini merangkap Pjs. Ketua LAN) telah diangkat menjadi Vice Chairman, Executive Council, EROPA yaitu the governding body dalam struktur organisasi EROPA.

II. SEKAPUR SIRIH "IKA SESPA"

1. Pendahuluan

Sejak diselenggarakannya "Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA)" pada tahun 1970 hingga sekarang, telah dihasilkan kurang lebih 1861 orang alumni, dan jumlah ini akan terus meningkat setiap tahunnya dengan diteruskannya program SESPA di Lembaga Administrasi Negara dan di Departemen-departemen dan non-Departemen.

Dengan puji syukur ke hadirat Ilahi dan ucapan terima kasih kepada Ketua Lembaga Administrasi Negara, bahwa untuk pertama kali IKA-SESPA dapat mengisi kronik dalam "Majalah Administrasi Negara."

2. Riwayat terbentuknya "IKA-SESPA"/Ikatan Alumni Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi.

Pertumbuhan Organisasi Alumni SESPA hingga menjadi satu ikatan dari seluruh Alumni yang telah

lulus menempuh pendidikan karier Pegawai Negeri, dimulai dari dibentuknya Pengurus-pengurus Alumni dari tiap-tiap Angkatan,. Dengan didorong oleh kesadaran perlu adanya Ikatan yang menyeluruh dan disertai oleh tunjangan pemikiran dan semangat oleh pimpinan Lembaga Administrasi Negara beserta staf, maka para Alumni dengan perwakilannya masing-masing Angkatan pada tanggal 29 Nopember 1975 telah berhasil mencetuskan suara bulat untuk membentuk Organisasi Ikatan Alumni yang satu. Dalam rapat pertama tersebut itu merupakan tonggak sejarah berdirinya Ikatan Alumni oleh para Anggota telah ditunjuk satu kelompok kerja yang terdiri dari 5 orang yang diketuai oleh Brigjen TNI Drs. H. Iskandar Ranuwihardjo. Tugas dari Team tersebut adalah untuk mengambil langkah-langkah selanjutnya, baik untuk mewujudkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga maupun lainnya, sebagai kelengkapan dari suatu bentuk Organisasi yang wajar harus ada.

Dalam rapat kedua tanggal 23 Desember 1975 Team Kerja tersebut memberikan laporan Hasil Kerja dan menyampaikan Konsep Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ika SESPA dalam suatu Rapat Pleno Anggota dan sekaligus membentuk Susunan Pengurus Ika SESPA.

Saat bersejarah bagi kami Alumni Sespa ialah pelantikan Pengurus Ika SESPA oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara Bapak Dr. Awaludin Djamin M.P.A. pada tanggal 3 Juni 1976 bertempat di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan dihadiri oleh para Pejabat Pendidikan dan Latihan dari berbagai Departemen dan Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Pemerintah Non Departemen, dengan susunan Pengurus sebagai berikut:

1.	Ketua Umum	—	Brigjen. TNI Drs. Iskandar Ranuwihardjo — Dep. HANKAM Alumni Angkatan ke-2 Interdep tahun 1972.
2.	Ketua I	—	Kresno M.O. — Dep. P & K — Alumni Angkatan ke-6 Interdep tahun 1974.
3.	Ketua II	—	Laksmini Soemardjo S.H. — Alumni Sespadephak Angkatan ke-1 tahun 1974.
4.	Sekretaris Umum	—	Muhjidin Sjah S.H. — Sekretariat Negara — Alumni Angkatan ke-10 Interdep tahun 1975.
5.	Sekretaris I	—	Ir. Hasjim Usman — Dep. P.U. & T.L. — Alumni Angkatan ke-9 Interdep tahun 1974.
6.	Sekretaris II	—	Dra. Suwarti — BAPPENAS — Alumni Angkatan ke-5 Interdep tahun 1973.
7.	Bendahara Umum	—	Drs. Rizal Bahano — Dep. Keuangan — Alumni Angkatan ke-9 Interdep tahun 1975.
8.	Bendahara I	—	Ny. Yoyoh Wartomo S.H. — Dep. Kesehatan — Alumni Angkatan ke-12 Interdep tahun 1976.
9.	Bendahara II	—	Drs. B. Parmanto S.H. — Dep. Kesehatan — Alumni Angkatan ke-8 tahun 1975.
10.	Komisaris Umum	—	Hardiman Sumardanus — Departemen Perhubungan — Alumni Sespadephub ke-6 tahun 1974.
11.	Komisaris Pendidikan dan Pengajaran	—	Ir. R. Soebagio Soemadi — Dep. Perindustrian — Sespadeperindustrian Angkatan ke-3 tahun 1975.
12.	Komisaris Pembinaan	—	A. Mintorogo MSc — Lembaga Administrasi Negara — Alumni Angkatan ke 10 Interdep tahun 1975.
13.	Humas	—	Taher Harahap — Dep. Penerangan — Alumni Angaktan ke-5 Interdep tahun 1973.

Sebagai Pelindung IKA SESPA dan menjadi Anggota Kehormatan ialah Menteri Penertiban Aparatur Negara (MENPAN) dan Menteri Sekretaris Negara dan sebagai Anggota Pembina ialah Ketua Lembaga Administrasi Negara dan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara "BAKN", karena Jabatan.

3. IKA SESPA

Berbicara mengenai IKA SESPA kiranya perlu diketahui adanya surat Ketua L.A.N. yang ditujukan kepada Bapak-bapak Menteri, Ketua-ketua Lembaga/Instansi Pemerintah sebagaimana yang termaktub dalam surat L.A.N. No. 067/Sespa/XI/76, tertanggal Jakarta, 14 Januari 1976, yang berbunyi antara lain :

a. Dalam rangka penyempurnaan Administrasi Negara secara terus-menerus alangkah baiknya bila potensi yang demikian besar ini dimanfaatkan baik sebagai sumber sumbangan pikiran bagi pengembangan Administrasi Negara, maupun sebagai wadah hubungan persahabatan antar Alumni yang akan dapat melancarkan hubungan kerja tiap Departemen/Instansi di mana mereka bekerja.

b. Agar Alumni Sespa yang tersebar di berbagai Departemen/Instansi di Pusat maupun di daerah dapat dibina secara lebih terarah dan menyeluruh, perlu secara resmi dibentuk suatu wadah atau ikatan yang pembinaan selanjutnya secara fungsionil dan terpusat dilakukan oleh L.A.N. dan pada tingkat Departemen/Instansi oleh Badan/Pusat Pendidikan dan Latihan masing-masing Departemen atau pejabat fungsionil lainnya yang ditunjuk Menteri/Kepala Instansi.

Untuk lebih mengenal Ika Sespa dan hal ihwalnya kami lampirkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ika Sespa, memang ada peribahasa kita yang berbunyi "kalau tak kenal, maka tak sayang," semoga dengan perkenalan IKA SESPA ini masyarakat akan mengetahui siapa IKA SESPA dan untuk anggota IKA SESPA maka Majalah ini dapat menjadi penghubung antara kita dengan kita dan kita dengan masyarakat.

Perlu kiranya diketahui bahwa bila anda ingin lebih mengenal IKA SESPA, alamatnya ialah Lembaga Administrasi Negara "Ikatan Alumni Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi, Jalan Veteran No. 11 Jakarta Pusat.

Kepada Pimpinan L.A.N. khususnya Pembina Majalah Administrasi Negara ini kami ucapkan terima kasih.

****

majalah Administrasi Negara

Tahun ke XVI No. 17/77

ISI a.l.

EDITORIAL

1. LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
   Pembinaan Karier Tenaga Ilmiah Dan Peneliti Indonesia Menjelang Tahun 2000.
2. DR. SONDANG P. SIAGIAN, Pjs. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
   Pengukuran Produktivitas Perkantoran Dan Jasa Bagi Pegawai Negeri.
3. LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
   Pelayanan Terhadap Masyarakat Oleh Aparatur Pemerintah Dan Peranan Aparatur Pemerintah Lainnya Dalam Pembinaan Kamtibmas.
4. IRWIN, M.A.
   Pendekatan Baru Dalam Sistem Kearsipan, Keuntungan Dan Masalahnya.
5. RAGAA MAKHARITA, Ph. D.
   Bureaucracy And Administrative Reform In Afrika: In Search Of An Organizational Model.
6. Keputusan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan Dan Latihan No.: 0304/U/1976 dan No.: 0305/U/1976.

KRONIK

Administrasi Negara

DESEMBER 1976 — JANUARI 1977
No. 17/77 Tahun ke XVI.

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis — ilmiah — praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik di tanah air kita.

Dicetak : *"MUTIARA" Offset.*
Isi di luar tanggung jawab percetakan.

I S I

Hal.

EDITORIAL 2

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pembinaan Karier Tenaga Ilmiah dan Peneliti Indonesia menjelang tahun 2000 3

DR. SONDANG P. SIAGIAN, Pjs. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pengukuran Produktivitas Perkantoran dan Jasa bagi Pegawai Negeri 11

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA.
Pelayanan terhadap masyarakat oleh aparatur Pemerintah dan peranan aparatur Pemerintah lainnya dalam pembinaan Kamtibmas 19

IRWIN. M.A.
Pendekatan baru dalam Sistem Kearsipan, Keuntungan dan Masalahnya 26

RAGA MAKHARITA, Ph. D.
Bureaucracy and Administrative Reform in Afrika: in Search of an organizational model 38

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan No.: 0304/U/1976 dan No.: 0305/U/1976. 49

K R O N I K 66

No. Izin Terbit : *0535/Per.2/SK/DIR.PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.*
No. Izin Cetak : *Kep.026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.*

EDITORIAL

Dalam penerbitan No. 17/1977 ini, Majalah ADMINISTRASI NEGARA menurunkan dua tulisan di bidang kepegawaian. Kedua tulisan ini mencoba mengidentifikasikan beberapa masalah tenaga ilmiyah yang bekerja dalam lingkungan instansi-instansi Pemerintah dan tentang pengukuran produktivitas kerja pegawai negeri.

Tenaga ilmiyah dalam Pemerintah merupakan sekelompok pegawai negeri yang membantu pimpinan dengan berbagai kemampuan seperti tenaga ahli yang turut membantu pimpinan dalam merumuskan kebijaksanaan, sebagai tenaga peneliti yang membantu pimpinan antara lain dalam melakukan "feasibility study" dan fakta yang diperlukan bagi perencanaan. Peranan tenaga ilmiyah ini semakin dirasakan pentingnya jika dikaitkan dengan peranan Pemerintah dalam memberikan arah terhadap perkembangan teknologi yang semakin dirasakan pengaruhnya dalam kehidupan ekonomi dan sosial, dalam menyusun rencana-rencana jangka panjang, dan sebagainya.

Pentingnya tenaga ilmiyah terlihat pula dalam berbagai-bagai kebijaksaaan Pemerintah antara lain dalam Keputusan Presiden No. 45, 1974 yang membentuk Badan-badan/Pusat-pusat Penelitian dan Pengembangan. Bahkan U.U. No. 8, 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian memungkinkan diciptakannya jabatan fungsionil yang sekaligus juga dapat menciptakan iklim yang baik bagi pengembangan karier tenaga ilmiyah. Karena hal ini adalah sesuatu yang baru, maka pengaturan tenaga-tenaga ilmiyah perlu disempurnakan agar supaya bersifat menyeluruh. Dewasa ini jabatan-jabatan strukturil sudah tidak merupakan masalah lagi karena sudah begitu pastinya sesuai dengan struktur organisasi. Dalam hubungan ini maka dalam tulisan tersebut di atas dilontarkan satu ide tentang jenjang-jenjang tenaga ilmiyah diluar jabatan strukturil yang titik tolak pemikiran dapat dimulai dari pengaturan-pengaturan yang sudah ada. Urgensi pemecahan tenaga ilmiyah dalam Pemerintahan sudah semakin dirasakan.

Tentang produktivitas pegawai negeri titik tolak pemikiran yang diajukan adalah bagaimana caranya pegawai negeri baik sebagai individu maupun secara kolektif dapat lebih memanfaatkan waktunya dengan sebaik-baiknya. Produktivitas mempunyai kaitan erat dengan prestasi kerja yang juga disebut dalam U.U. 8, 1974. Untuk bidang-bidang pekerjaan tertentu seperti bidang perkantoran dan jasa sudah tiba waktunya untuk menetapkan cara-cara pengukuran yang bersifat kwantitatif. Sudah barang tentu pemecahan masalah produktivitas, khususnya di bidang perkantoran dan jasa memerlukan hubungan kerja yang baik sesama Instansi Pemerintah, mengingat masalah yang dihadapi juga bersifat multi-fungsionil dan inter-discipliner.

Dengan mengemukakan dua masalah sebagaimana tercantum di atas sebagai thema dari editorial ini, maka dari pembaca M.A.N. dapat pula diharapkan pemikiran-pemikiran sebagai bahan untuk memecahkan masalah tersebut demi semakin berhasilnya seluruh Aparatur Pemerintah dalam mengemban misinya, yaitu melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan Umum dan dalam memperlancar serta menyelenggarakan pembangunan.

Redaksi M.A.N.

PEMBINAAN KARIER TENAGA ILMIAH DAN PENELITI INDONESIA MENJELANG TAHUN 2000

Oleh :

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

PENDAHULUAN

Pengertian-pengertian

Sebagai titik tolak bagi pembahasan lebih lanjut daripada materi yang tercantum pada thema atau judul tulisan ini kiranya perlu diutarakan rumusan pengertian dari beberapa peristilahan pokok.

1. **Tenaga ilmiah.** Yang dimaksud dengan tenaga ilmiah dalam pengertian yang seluas-luasnya adalah mereka yang mempunyai keahlian kerja berdasarkan pengetahuan dan ketrampilan yang diperoleh dari pendidikan tinggi (sarjana). Tenaga ilmiah dapat pula berarti mereka yang karena prestasi kerjanya dianggap mempunyai kecakapan dan kemampuan yang sederajat dengan lulusan perguruan tinggi.
2. **Tenaga Peneliti.** Perlukah tenaga peneliti dipisahkan pembahasannya dari tenaga ilmiah? Kalau yang dimaksud dengan tenaga peneliti adalah mereka yang melakukan kegiatan penelitian dengan mempergunakan prosedur ilmiah maka tenaga peneliti sesungguhnya adalah tenaga ilmiah. Karena itu dalam pembahasan selanjutnya tidak perlu dipisahkan dari tenaga ilmiah.
3. **Pegawai Negeri.** Tidak seluruh tenaga ilmiah akan dibahas dalam tulisan ini. Tenaga ilmiah yang bekerja di luar lingkungan pemerintah tidak termasuk sasaran pembahasan sekalipun judul tulisan tidak tegas-tegas menyatakan demikian. Sesuai dengan pengertian dan kelompok tenaga kerja yang termasuk pegawai negeri yang demikian luas dan mencakup jumlah tenaga kerja yang besar, maka tenaga ilmiah yang dimaksud dalam tulisan ini dibatasi pada tenaga ilmiah yang berstatus pegawai negeri.

   Pengertian pegawai negeri diambil dari undang-undang No. 8 Tahun 1974 yang berbunyi sebagai berikut :

   "Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

   Salah satu masalah yang ingin dijawab oleh tulisan ini adalah **jabatan negeri** atau tugas Negara lain yang ditempati oleh tenaga ilmiah dan bagaimana pembinaan karier mereka selama menjadi pegawai negeri itu.
4. **Karier.** Secara vokabuler, kata karier atau "career" antara lain berarti perkembangan dan keberhasilan seseorang dalam satu pekerjaan atau jabatan.

   Dalam penerapannya kepada sistim kepegawaian tertentu melahirkan suatu sistim yang dinamakan sistim karier. Karena itu maka pembinaan karier tenaga ilmiah dilakukan melalui sistim karier yang dapat berarti bahwa pengangkatan tenaga ilmiah untuk menduduki jabatan tertentu dalam kerangka jabatan negeri didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan. Sedangkan dalam pengembangannya lebih lanjut ditentukan oleh berbagai macam persyaratan seperti pangkat, masa kerja, keahlian, peng-

alaman, usia, pendidikan dan latihan dan yang amat penting bagi pegawai negeri di Indonesia adalah kesetiaan dan pengabdian kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 45, Negara dan Pemerintah Republik Indonesia.

Pembinaan Pegawai Negeri

Sesuai dengan status yang dimiliki oleh tenaga ilmiah itu dalam organisasi pemerintahan yang menjadi masalah pokok dalam tulisan ini adalah sistim karier yang bagaimanakah yang dapat digunakan dalam membina karier tenaga ilmiah itu. Sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang tentang pokok-pokok kepegawaian di atas bahwa pembinaan pegawai negeri didasarkan atas sistim prestasi kerja dan sistim karier.

Ini berarti bahwa untuk lebih lengkap dan sempurnanya pembinaan pegawai negeri itu maka sekaligus dipergunakan kedua macam sistim kepegawaian itu. Sifat-sifat positif dan menguntungkan dari pada sistim prestasi kerja dan sistim karier digabungkan dan diambil manfaat yang sebesar-besarnya untuk pembinaan pegawai negeri.

Demikian pula halnya dengan pembinaan karier tenaga ilmiah rasanya akan semakin mantap bilamana juga didasarkan atas sistim prestasi kerja. Prestasi kerja ilmiah dari pada tenaga ilmiah dalam pemerintahan mungkin jauh lebih mudah memperhitungkannya seperti yang telah dilaksanakan di lingkungan Perguruan Tinggi dengan menghitung jumlah Cum bagi kenaikan pangkat seorang tenaga pengajar di samping pertimbangan lainnya yang pada umumnya berlaku untuk seluruh pegawai negeri.

STATUS TENAGA ILMIAH PEGAWAI NEGERI

Pada masa sekarang pemerintahan di dunia pada umumnya dan pemerintah di negara-negara berkembang khususnya terlibat dalam seluruh segi kehiupan manusia. Kenyataan pula bahwa segi kehidupan masyarakat itu semakin meningkat pula jumlah, jenis dan kwalitasnya. Hal inilah yang merupakan tantangan bagi setiap pemerintah itu. Tuntutan hidup yang serba meningkat tak mungkin dipenuhi sendiri-sendiri oleh anggauta masyarakat tanpa campur tagan pemerintah.

Bagaimanapun liberalnya sistim yang dianut oleh sesuatu negara, namun tak ada lagi di dunia di mana pemerintah hanya berlaku seperti wasit dan penjaga garis seperti pada pergaulan olah raga. Bahkan sudah jauh lebih banyak terlibat dari pada hanya sekedar sebagai penjaga dan penegak hukum. Dalam istilah administrasi, pemerintah secara keseluruhan dari negara berkembang dikatakan merupakan motivator, initiator, stabilisator, katalisator dan development agent. Dalam istilah Indonesia sekarang dikatakan bahwa pemerintah Indonesia tidak hanya terlibat dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan saja tapi juga dalam penyelenggaraan tugas-tugas pembangunan.

Tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang demikian banyak jumlah, jenis maupun kwalitasnya itu membutuhkan banyaknya jumlah, jenis dan kwalitas tenaga ahli. Tugas-tugas itu tidak mungkin lagi diserahkan kepada tenaga rendahan, tenaga-tenaga manual ataupun tenaga-tenaga yang hanya memperoleh keterampilan kerja atas dasar pengalaman kerja semata-mata. Ini tidak berarti bahwa tenaga-tenaga yang demikian itu tidak diperlukan lagi. Sebagian pekerjaan dalam pemerintahan yang bersifat rutin dan mudah mengerjakannya masih memerlukan tenaga yang berkwalitas sedemikian itu. Dewasa inipun masih ada lapangan kerja dalam pemerintahan Indonesia yang memungkinkan diterimanya pemuda pemudi lulusan S.D., S.M.P., dan S.L.T.A.

maupun yang sederajat. Hal inipun masih tergambar dalam komposisi pegawai negeri yang berat ke bawah yang bentuknya seperti kapal selam.

Keadaan ini sebenarnya sudah banyak berubah dari keadaan komposisi pegawai negeri sebelumnya. Perubahan-perubahan itu antara lain disebabkan oleh beberapa kebijaksanaan Pemerintah Orde Baru yaitu :

1. Sejak tahun 1966 sampai beberapa tahun yang lalu Pemerintah menetapkan kebijaksanaan melarang Instansi-instansi Pemerintah menerima pegawai baru, kecuali bagi tenaga yang benar-benar diperlukan dengan dibatasi kepada lulusan Perguruan Tinggi tingkat Sarjana dan atau Sarjana Muda.
2. Penerimaan pegawai baru ditertibkan sedemikian rupa sehingga Instansi-instansi Pemerintah manapun sudah tidak bisa lagi menerima pegawai sendiri-sendiri tanpa persetujuan formasinya oleh Instansi yang berwenang. Dengan pengawasan yang masih perlu ditingkatkan, prosedur penerimaan pegawai baru dilakukan melalui Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi yang dalam hal ini banyak membantu pelaksanaan kebijaksanaan penerimaan pegawai baru itu.
3. Selama larangan penerimaan pegawai baru itu berjalan, sebagian pegawai yang berpangkat rendah sudah meningkat dan pindah ke golongan pangkat yang lebih tinggi. Kenaikan pangkat dengan berpindah golongan ini sebagian dibantu pula oleh proses pendidikan yang diikuti oleh pegawai negeri. Sistim kepegawaian yang berlaku memungkinkan adanya penyesuaian pangkat bagi mereka yang menyelesaikan satu tingkat pendidikan yang biasanya digunakan sebagai dasar penerimaan pegawai baru. Hal inipun sebenarnya memerlukan pengawasan karena disinyalir adanya usaha-usaha untuk memanipulir cara-cara mendapatkan tanda lulusan atau ijazah dari berbagai Lembaga Pendidikan. Jika hal ini tidak diteliti dikuatirkan pegawai negeri akan merosot mutunya.
4. Untuk mengurangi kebutuhan akan tenaga paling rendah (golongan I) sekarang sudah ada pula usaha-usaha dari Instansi-instansi Pemerintah mengontrakkan pekerjaan jenis ini seperti pekerjaan reproduksi, sopir, pembersihan gedung dan sebagainya. Di samping itu adanya mekanisasi pekerjaan kantor juga turut mengurangi jumlah pegawai golongan rendah ini. Dengan pembatasan-pembatasan dan kebijaksanaan kepegawaian seperti tersebut di atas terdapat kecenderungan bahwa tenaga golongan menengah (Golongan II dan III) akan lebih banyak terisi oleh tenaga-tenaga semi-akademisi dan akademisi keluaran Perguruan Tinggi dengan ijazah Sarjana Muda dan Sarjana. Sudah terdengar keluhan-keluhan dan bahkan sudah ada desakan untuk meninjau kembali pemberian pangkat permulaan bagi pegawai baru lulusan Sarjana Muda dan Sarjana.

Dengan adanya peningkatan program pendidikan purna-sarjana pada berbagai Universitas yang dilancarkan dan didukung penuh oleh Pemerintah c.q. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan juga menghendaki peninjauan penghargaan sipil kepada pegawai baru. Sampai sekarang lulusan sarjana lengkap diangkat dengan pangkat golongan III/a. Jika Universitas sudah dapat menghasilkan banyak lulusan purna-sarjana akan timbul masalah penerimaan pegawai baru keluaran program ini. Apakah kepada mereka akan tetap diberikan penghargaan sipil dengan pangkat permulaan golongan III/a.

Di samping syarat pendidikan keluaran Perguruan Tinggi sebagai salah

satu kriteria bagi penentuan status tenaga ilmiah dalam organisasi Pemerintah, juga tenaga-tenaga lainnya yang walaupun tidak keluaran Perguruan Tinggi, namun karena pengalaman dan prestasi kerjanya dapat digolongkan ke dalam tenaga ilmiah.

Pegawai Negeri yang baru diterima sebagai pegawai ditempatkan pada berbagai jabatan negeri yang ada, baik pada jabatan strukturil maupun jabatan non-strukturil. Berdasarkan persyaratan-persyaratan kwalitatif maupun sepesialisasi yang diperlukan untuk mengisi jabatan-jabatan yang bersifat non strukturil maka sebagian dari jabatan ini dapat dikelompokkan ke dalam jabatan yang fungsionil.

JABATAN FUNGSIONIL PEGAWAI NEGERI

Pengertian jabatan negeri yang dipangku oleh pegawai negeri sipil sesuai dengan yang dimaksud oleh Undang-undang No. 8 tahun 1974, pada hakekatnya dapat ditinjau dari sudut strukturil dan dari sudut fungsionil.

Pembinaan karier pegawai negeri sipil yang dilaksanakan atas dasar prinsip perpaduan sistim karier dan sistim prestasi kerja menimbulkan keperluan untuk membedakan kedudukan jabatan strukturil dan jabatan fungsionil di mana tenaga ilmiah dan peneliti sesungguhnya tergolong ke dalam jabatan fungsionil.

Sebagaimana diketahui bahwa pembinaan karier pegawai negeri yang menduduki kedua macam jabatan ini ternyata sampai saat ini masih merupakan satu masalah dalam administrasi kepegawaian. Dilihat dari sudut strukturil, adanya jabatan strukturil dapat dikatakan tidak terlalu merupakan masalah yang berat, karena jabatan ini telah dilembagakan dan jelas terlihat dalam struktur organisasi.

Sedang kalau dilihat dari sudut fungsi maka adanya jabatan fungsionil ternyata masih merupakan masalah besar dalam pembinaan karier pegawai yang menempati jabatan fungsionil ini. Pada beberapa Departemen dan Instansi Pemerintah lainnya baik di pusat maupun di daerah terdengar banyak keluhan tentang adanya kepincangan-kepincangan, kekecewaan dan frustrasi di kalangan pegawai negeri terutama yang datang dari pegawai tinggi yang bertugas di luar jabatan strukturil. Jika hal ini tidak segera ditanggulangi bukan saja akan berakibat sukarnya bagi Pemerintah untuk menarik dan mendapatkan tenaga-tenaga ilmiah yang bermutu tinggi, tetapi malah sebaliknya bisa terjadi apa yang dikenal dengan brain drain. Menurut laporan sudah ada Departemen yang menghadapi masalah brain drain ini.

Dalam lingkungan Perguruan Tinggi dengan tenaga-tenaga edukatif dan di lingkungan beberapa Lembaga Penelitian dengan tenaga-tenaga peneliti sudah terdapat pengaturan tersendiri. Pengaturan ini perlu ditingkatkan ke tingkat yang lebih tinggi seperti dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden. Dalam lingkungan organisasi pemerintahan lainnya kedudukan jabatan fungsionil ini masih belum jelas sekalipun semua pada umumnya sudah merasakan keperluan adanya jabatan ini yang diisi oleh tenaga-tenaga ahli dan berpengalaman.

Adapun hal-hal yang masih perlu diperjelas mengenai jabatan fungsionil ini dalam organisasi pemerintahan adalah sebagai berikut :

1. Fungsi dan kegiatan-kegiatan apa saja dalam organisasi pemerintahan yang memerlukan jabatan fungsionil (hal ini sedang diinventarisasikan).
2. Bagaimana proyeksi kedudukan jabatan fungsionil ini nanti dalam kerangka struktur organisasi yang sudah ada (barangkali perlu dikembangkan

satu struktur tersendiri di luar organisasi pemerintahan yang strukturil).

3. Bagaimana penggolongan jabatan fungsionil ini dalam hubungannya dengan pengaturan jenjang kepangkatan dan penghargaan atas prestasi kerja para pejabatnya.
4. Bagaimana hubungan antara jabatan fungsionil ini dengan jabatan strukturil dalam rangka memelihara kemungkinan pengalihan tenaga dari satu jabatan kepada jabatan lain (tour of duty)'

Adanya hal-hal tersebut di atas yang masih merupakan masalah dapat dipahami karena pegawai negeri yang menduduki jabatan fungsionil itu merasakan kurangnya jaminan bagi pengembangan karier mereka. Pelembagaan jabatan-jabatan fungsionil ini dalam organisasi pemerintahan secara luas akan membuka kemungkinan adanya lapangan kerja baru berupa lapangan kerja profesi yang didasarkan atas tingkat kemampuan dan keakhlian/spesialisasi yang memerlukan pembinaan karier yang lebih pasti dan terarah bagi pemangku-pemangkunya.

Seperti diketahui jabatan fungsionil ini dapat dibedakan atas 2 macam jenis yaitu :

1. Jabatan fungsionil yang mensyaratkan wewenang formil suatu bidang spesialisasi/keahlian, yang berarti bahwa pemegang jabatan tersebut disyaratkan mendapatkan ijin (legalitas) dari Pemerintah untuk menduduki jabatan tersebut seperti jabatan dokter, apoteker, akuntan, nakoda, mualim, penerbang, sopir dan lain-lain.
2. Jabatan fungsionil yang tidak mensyaratkan wewenang formil, melainkan mensyaratkan keahlian (spesialisasi) yang dapat dibuktikan dengan atau tanpa bukti-bukti formil seperti ijazah dalam suatu profesi. Termasuk dalam jabatan ini seperti jabatan administrasi umum, guru, tehnik umum dan lain-lainnya.

Dengan adanya kedua jenis jabatan fungsionil seperti tersebut di atas tampak lagi suatu persoalan betapa sukarnya untuk menentukan ukuran tentang persyaratan persyaratan jabatan dalam pengaturan-pengaturannya lebih lanjut.

Dalam organisasi Departemen yang diatur oleh Keputusan Presiden No. 45, tahun 1974 serta keputusan-keputusan Menteri belum terlihat adanya jabatan-jabatan fungsionil lainnya di luar jabatan staf ahli.

Pasal 24 Keputusan Presiden No. 44 tahun 1974 mengatakan tentang Staf ahli ini sebagai berikut :

1. "Apabila dipandang perlu Menteri dapat dibantu oleh Staf yang Ahli yang terdiri sebanyak-banyaknya 6 (enam) orang."
2. "Staf Ahli adalah Pegawai Negeri yang bertugas mengolah dan menelaah masalah-masalah secara keahlian atas petunjuk Menteri."
3. "Staf Ahli diangkat dan diberhentikan oleh Menteri."
4. "Staf Ahli secara administratif berada dalam lingkungan Sekretariat Jenderal."

Persoalan sekarang adalah sudahkah jabatan staf ahli ini diisi oleh seluruh Departemen dan kalau sudah diisi sesuai dengan persyaratan dan kebutuhan akan tenaga ahli, juga perlu ditelaah apa mereka sudah sepenuhnya dimanfaatkan baik oleh Menteri maupun oleh Aparatur Departemen lainnya.

MOBILITAS TENAGA ILMIAH DALAM ORGANISASI PEMERINTAH

Sebagaimana sudah kita kemukakan di atas bahwa tenaga ilmiah ini akan

mendapatkan tempat yang wajar dalam sistim kepegawaian negeri bilamana sudah ada pengaturan yang menyeluruh bagi segenap jabatan fungsionil. Namun dalam rangka pemanfaatan keahlian pegawai negeri terutama mereka yang menduduki jabatan fungsionil ini perlu dikemukakan beberapa kemungkinan serta pengaturan tentang mobilitas atau mutasi pegawai sebagai berikut :

1. Mutasi pegawai dari jabatan fungsionil dengan wewenang formil yang satu ke jabatan fungsionil dengan wewenang formil yang lain dapat dilakukan apabila pegawai yang bersangkutan juga memiliki wewenang formil spesialisasi yang lainnya itu dan wewenang formil yang lain itu pada dasarnya hanya dapat diperolehnya setelah ia menamatkan pendidikan/latihan khusus untuk mencapai ijazah/tanda bukti spesialisasi.
2. Mutasi pegawai dari jabatan fungsionil tanpa wewenang formil yang satu ke jabatan fungsionil tanpa wewenang formil yang lain dapat dilakukan melalui 2 kemungkinan:
   a. melalui masa perubahan keahlian atau spesialisasi yang diselenggarakan dalam latihan secara berturut-turut sampai mencapai tingkat keahlian yang sesuai dengan jabatan yang bersangkutan dalam rangka waktu yang tidak terlampau lama;
   b. melalui masa perubahan keahlian atau spesialisasi yang diselenggarakan dalam praktek pelaksanaan pekerjaan fungsionil itu sampai tercapai taraf yang sesuai dengan jabatan yang bersangkutan yang biasanya memerlukan jangka waktu yang cukup lama.
3. Mutasi pegawai yang memiliki keahlian atau spesialisasi dalam bidang tertentu ke suatu jabatan strukturil dapat dilakukan dengan persiapan dan pematangan calon yang bersangkutan dalam bidang-bidang :
   a. yang umum berlaku bagi setiap jabatan strukturil dan
   b. yang khusus berlaku bagi sesuatu golongan spesialisasi atau keahlian tertentu yang akan dipimpin oleh pegawai pada jabatan strukturil yang bersangkutan.
4. Mutasi pegawai dari jabatan fungsionil ke jabatan strukturil secara langsung tanpa masa persiapan dan pematangan dapat pula dilakukan melalui proses asistensi dengan menempatkan pegawai yang bersangkutan di bawah seorang pegawai senior yang dapat memberikan asistensi dalam bidang-bidang yang diperlukan untuk menduduki jabatan strukturil itu.

PENGEMBANGAN SISTEM KARIER TENAGA ILMIAH

Pengembangan sistim karier memerlukan kejelasan dalam hal-hal persyaratan kerja, sistem promosi dan mutasi, jenjang jabatan dan kepangkatan. Setiap jabatan yang akan dijadikan jabatan karier memerlukan kejelasan persyaratan kerja dan kejelasan ini hanya dapat diperoleh melalui analisa, uraian dan evaluasi terhadap jabatan yang bersangkutan.

Karena belum adanya kejelasan tentang syarat-syarat yang diperlukan bagi pengembangan sistem karier ini maka dapat dikatakan bahwa sampai sekarang belum ada pengaturan yang jelas dan menyeluruh tentang sistim karier bagi seluruh pegawai negeri sipil. Yang ada baru beberapa peraturan yang mengatur unsur-unsur tertentu dari satu sistem karier seperti mengenai daftar susunan pangkat (ranglijst), daftar penilaian kecakapan (conduite-staat) dan masa kenaikan pangkat seperti tercantum dalam PP No. 9/1952, No. 10/1952 dan No. 12/1967.

Sebagai pedoman pelaksanaan pengembangan sistem karier bagi pegawai

negeri di samping yang terdapat dalam Undang-undang No. 8, tahun 1974 beserta penjelasannya perlu diutarakan kembali pedoman yang tercantum dalam Repelita II bahwa "Pada hakekatnya sistim karier untuk pegawai negeri bersifat tertutup sesuai dengan persyaratan-persyaratan teknis untuk jabatan itu, tetapi untuk jabatan yang memerlukan persyaratan umum, dapat pula diatur adanya sifat tertutup bagi lingkungan yang lebih luas misalnya untuk seluruh aparatur pemerintah. Bagi jabatan tertentu yang dianggap penting oleh pimpinan pemerintahan dapat dinyatakan terbuka."

Pernyataan bahwa sistim karier terbuka untuk jabatan negeri tertentu hendaknya ditafsirkan bahwa pengisian jabatan itu terbuka bagi setiap pegawai negeri dalam arti terbuka di antara pelbagai instansi pemerintah sehingga jabatan yang ada dalam suatu departemen dapat diduduki pula oleh pegawai yang berasal dari departemen lain.

Dalam pengisian jabatan fungsionil yang memerlukan persyaratan teknis dan menghendaki spesialisasi atau bidang keahlian tertentu maka sistim karier yang dapat dikembangkan pada dasarnya adalah yang bersifat tertutup. Sebagai contoh yang paling ekstrim misalnya jabatan dokter ahli penyakit jantung tidak akan dapat diduduki oleh seseorang yang memiliki keahlian atau spesialisasi dalam bidang konstruksi beton. Karena itu tangga karier dalam jabatan-jabatan fungsionil hanya terbuka bagi pegawai yang memiliki keahlian atau spesialisasi yang sesuai dengan yang diperlukan oleh jabatan fungsionil yang bersangkutan.

Tangga jabatan fungsionil yang diperlukan bagi pembinaan karier tenaga ilmiah dapat disusun menurut hierarki profesinya. Jenjang kepangkatan bagi masing-masing jabatan fungsionil itu dapat disusun dengan menggunakan ketujuhbelas tangga kepangkatan yang masih berlaku seperti tercantum dalam PGPS 1968.

Namun dalam penentuan tangga jabatan serta kepangkatan bagi masing-masing jabatan fungsionil itu senantiasa perlu memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :

1. beban tugas
2. tingkat kesukaran pekerjaan
3. taraf tanggung jawab
4. luas wewenang
5. besarnya hak dan sebagainya.

Sebagai contoh, pengaturan yang sudah ada mengenai jabatan fungsionil dan kepangkatannya adalah pengaturan tangga jabatan dan kepangkatan tenaga edukatif dan tenaga peneliti yang masing-masing terdapat dalam :

1. S.K. Menteri P dan K No. 078/1970 tentang jabatan dan jenjang pangkat tenaga edukatif dalam lingkungan perguruan tinggi.
2. S.K. Menteri P dan K No. 79/1970 tentang tugas dan kriteria pengangkatan dalam jabatan akademis.
3. S.K. Menteri Pertanian No. 350/Kpts/Org/8/71 tentang norma dan kriteria pengangkatan dalam jabatan dan dalam jenjang jabatan penelitian dalam lingkungan Departemen Pertanian.
4. Keputusan Ketua L.I.P.I. No. 159/Kep/J.10/75 tentang ketentuan pengangkatan kenaikan dan pemberhentian dalam jabatan penelitian.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas jenjang jabatan dan kepangkatan tersusun sebagai berikut :

1. Untuk tenaga edukatif di perguruan tinggi :
   a. Guru Besar dengan urutan pangkat IV/d-e;

b. Lektor Kepala dengan urutan pangkat IV/b-e;
c. Lektor dengan pangkat IV/a;
d. Lektor Madya dengan pangkat III/d;
e. Lektor Muda dengan pangkat III/c;
f. Asisten ahli dengan pangkat III/b;
g. Asisten ahli Madya dengan pangkat III/a;
h. Asisten dengan pangkat II/d;
i. Asisten Madya dengan pangkat II/c;
j. Asisten Muda dengan pangkat II/b;

2. Tenaga Peneliti :
   a. Ahli peneliti dengan urutan pangkat IV/c-d-e;
   b. Peneliti dengan urutan pangkat IV/a-b;
   c. Ajun peneliti dengan pangkat III/c-d;
   d. Asisten peneliti dengan urutan pangkat III/a-b;

Berdasarkan kedua contoh dan ketentuan-ketentuan lain tercantum dalam keputusan-keputusan tersebut di atas dapat dilakukan inventarisasi dan penilaian terhadap jabatan-jabatan fungsionil jenis lainnya yang bergerak dalam berbagai fungsi lainnya seperti dalam bidang perencanaan, informasi, pengawasan dan lain-lainnya.

SARAN-SARAN DAN TINDAK LANJUT

1. Dalam rangka penyempurnaan pembinaan pegawai negeri pada umumnya atas dasar sistem prestasi kerja dan sistem karier sudah waktunya pula diusahakan pengembangan sistem karier tenaga ilmiah secara menyeluruh.
2. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tentang pembinaan pegawai negeri yang tercantum dalam undang-undang No. 8 tahun 1974 segera diperlakukan peraturan-peraturan pelaksanaan yang menyeluruh baik untuk jabatan-jabatan fungsionil, khususnya untuk pembinaan karier tenaga ilmiah dan peneliti.
3. Sebagai bahan penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan maupun untuk pelaksanaan selanjutnya diperlukan pemikiran-pemikiran tentang model-model pengembangan sistem karier pada umumnya maupun pengembangan sistem karier tenaga ilmiah dan peneliti yang termasuk ke dalam kelompok tenaga-tenaga yang menduduki jabatan fungsionil pada khususnya.
4. Dalam membantu Badan Administrasi Kepegawaian Negara dalam melaksanakankan inventarisasi dan penentuan jabatan-jabatan fungsionil yang memerlukan pengaturan tersebut di atas diharapkan masing-masing departemen dan instansi pemerintah lainnya melaksanakan inventarisasi ini.
5. Karena pengembangan sesuatu sistem karier memerlukan keterangan-keterangan yang lengkap mengenai persyaratan-persyaratan jabatan, maka untuk menentukan tenaga jabatan fungsionil sudah waktunya pula dilakukan kegiatan-kegiatan analisa, uraian dan penilaian jabatan yang akan dikembangkan menjadi jabatan karier bagi tenaga ilmiah dan peneliti.
6. Pengembangan sistem karier tidak terpisah dari suatu sistem pendidikan dan latihan penjenjangan baik bagi jabatan strukturil maupun bagi jabatan fungsionil. Untuk inipun diperlukan informasi serta pemikiran-pemikiran.

PENGUKURAN PRODUKTIVITAS PERKANTORAN DAN JASA BAGI PEGAWAI NEGERI

Oleh:
DR. SONDANG P. SIAGIAN
PJS. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

PENDAHULUAN

Dewasa ini Bangsa, Negara dan Pemerintah Indonesia sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang, seperti di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan nasional.
Salah satu aspek penting daripada pembangunan nasional kita adalah pembangunan di bidang administrasi, oleh karena sudah sejak semula disadari bahwa pembangunan di bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan nasional tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan dengan efisien dan ekonomis, apabila tidak diimbangi oleh kemampuan aparatur Pemerintah. Salah satu dasar pemikiran Pemerintah memberikan perhatian yang besar dan serious terhadap pembangunan administrasi adalah oleh karena peranan Pemeritah dalam proses pembangunan nasional baik di masa sekarang maupun di masa-masa yang akan datang diperkirakan akan sangat penting dan mungkin sagat dominan.

Pada hakekatnya peranan pemerintah dalam proses pembangunan Nasional dapat digolongkan kepada 5 golongan besar, yaitu:

1. Peranan sebagai **modernisator**, oleh karena kita menginginkan adanya satu masyarakat yang modern dan meninggalkan ciri-ciri masyarakat yang tradisionil tertentu bila menjadi penghalang bagi kèlancaran pembangunan.
2. Peranan Pemerintah selaku **katalisator**, oleh karena apabila kita menginginkan untuk mencapai kemajuan dalam segala bidang dan mengejar keterbelakangan kita dari bangsa-bangsa lain yang telah lebih maju, maka gerak dan lajunya pembangunan harus kita percepat.
3. Peranan Pemerintah sebagai **inovator**, oleh karena pembangunan menuntut kita mampu bekerja dengan menggunakan tehnik-tehnik baru, metode-meode baru, dan inovasi, baik yang kita gali dari sumber-sumber nasional sendiri maupun yang kita pinjam dari luar, akan tetapi kita sesuaikan dengan kondisi dan situasi negara kita.
4. Peranan Pemerintah selaku **pelopor**, mengingat bahwa kegiatan-kegiatan di masyarakat yang kalau ditinjau dari segi ekonomis mungkin tidak menggairahkan tetapi harus dilaksanakan, maka adalah kewajiban pemerintah untuk memolopori kegiatan-kegiatan tersebut.
5. Peranan Pemerintah sebagai **stabilisator**, oleh karena kegiatan pembangunan nasional tidak akan dapat dilaksanakan dengan efisien, efektif, dan ekonomis apabila terdapat suasana kelabilan.

Mengingat pentingnya peranan Pemerintah tersebut maka adalah logis dan tepat apabila dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan nasional kita berikan perhatian yang besar kepada bidang pembangunan administrasi pada umumnya, dan administrasi pemerintahan pada khususnya. Hal ini sudah sesuai dengan Ketetapan MPR No. IV tahun 1973 tentang GBHN, Bab IV dari Ketetapan tersebut, yaitu Bab yang menyangkut arah dan kebijaksanaan pembagunan, khususnya mengenai aparatur Pemerintah, menyatakan bahwa pembangunan aparatur diarahkan agar mampu melaksanakan tugas-tugas umum

pemerintahan dan menggerakkan serta melancarkan pelaksanaan-pelaksanaan pembangunan.

Untuk itu usaha-usaha penertiban dan pembinaan aparatur Pemerintah yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan serta prosedur kerja, kepegawaian, maupun sarana dan fasilitas kerja lainnya perlu dilakukan terus-menerus berdasarkan suatu strategi yang mantap sehingga keseluruhan aparatur Pemerintah benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien, dan bersih, penuh kesetiaan kepada Negara dan Pemerintah serta diisi oleh tenaga-tenaga ahli yang mampu menjalankan tugas-tugas di bidang masing-masing dan untuk mengabdikan dirinya kepada Negara dan Rakyat.

Mengingat bahwa sebagai negara yang sedang berkembang kita dihadapkan kepada suasana kelangkaan, maka adalah merupakan suatu **conditio sine qua non** agar supaya produktivitas kerja dari seluruh aparatur Pemerintah ditingkatkan secara terus menerus pula. Hanya dengan demikianlah para pegawai negeri sebagai unsur Aparatur Negara, abdi negara, dan Abdi Masyarakat akan benar-benar dapat bekerja dengan sekuat-kuatnya, dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Apabila kita berbicara tentang produktivitas kerja pegawai negeri khususnya produktivitas kerja perkantoran dan jasa, maka titik tolak pemikiran adalah bagaimana caranya agar supaya para pegawai negeri baik sebagai individu, maupun secara kolektif dapat memanfaatkan waktunya dengan sebaik-baiknya.

Meskipun disadari, bahwa ada aspek-aspek lain dari pada produktivitas kerja, akan tetapi dalam tulisan ini yang disoroti terutama adalah pengukuran produktivitas ditinjau dari segi waktu.

Dalam hubungan ini adalah relevan untuk menekankan bahwa berbagai peraturan perundang-undangan telah mengatur hal-hal yang menyangkut produktivitas pegawai negeri pada umumnya. Misalnya beberapa pasal dari Undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dengan tegas menyebutkan masalah prestasi kerja. Pasal 12, 18, 19 dan 20 dari Undang-undang tersebut menekankan pentingnya pembinaan pegawai negeri berdasarkan sistim prestasi kerja. Sistim karier dan sistim prestasi kerja merupakan alat yang sangat penting untuk mengembangkan bakat dan kemampuan para pegawai negeri dan untuk meningkatkan mutu, ketrampilan serta memupuk kegairahan kerja.

Penjelasan dari pasal 20 Undang-undang No. 8 tahun 1974 menegaskan bahwa dalam rangka usaha untuk lebih menjamin objektivitas dalam menetapkan kenaikan pangkat dan penempatan dalam jabatan, mutlak perlu diadakan daftar penilaian pelaksanaan kerja, dan daftar urutan kepangkatan. Unsur-unsur yang perlu dinilai dalam daftar untuk penilaian pekerjaan antara lain adalah prestasi kerja, rasa tanggung jawab, keaktipan, prakarsa, disiplin, kerja sama dan kepemimpinan. Khusus mengenai penilaian prestasi kerja sebenarnya tidak hanya untuk menilai seorang pegawai berdasarkan kemampuan untuk menyelesaikan pekerjaan, akan tetapi yang lebih penting lagi adalah kemampuan untuk menyelesaikan pekerjaan dalam batas waktu yang telah ditentukan, sehingga dengan menilai apakah pegawai yang bersangkutan tidak memboroskan waktunya.

Ketentuan perundangan yang lain yang juga telah menyinggung masalah produktivitas pegawai negeri adalah Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1967 terutama pasal-pasal 6, 7 dan 16 yang menetapkan, bahwa pemberian kenaikan pangkat baru dapat dipertimbangkan apabila yang bersangkutan sudah me-

menuhi syarat-syarat tertentu antara lain kemampuan kerja, kerajinan dan kepatuhan.

Peraturan perundangan yang ketiga adalah Instruksi Presidium Kabinet No. 11 tahun 1967 tentang pendaya gunaan pegawai negeri. Dalam Instruksi tersebut ditekankan perlunya Instansi untuk menegakkan disiplin kerja dan memanfaatkan seluruh waktu kerja dari pegawai-pegawai dalam lingkungan masing-masing instansi Pemerintah. Tegasnya disiplin kerja dan kemampuan memanfaatkan waktu kerja merupakan syarat mutlak bagi usaha meningkatkan mutu dan produktivitas suatu unit kerja baik ditinjau dari segi kwantitatif maupun kwalitatif.

Dengan demikian jelaslah bahwa memanfaatkan pegawai secara berhasil guna sangat erat kaitannya dengan peningkatan mutu suatu pekerjaan, yang kesemuanya memerlukan pengukuran produktivitas kerja.

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas secara garis besar tugas-tugas pegawai negeri di bidang perkantoran dan jasa. Cara pendekatan yang dipergunakan dalam prasaran ini adalah cara pendekatan "problems-identification" dan bukan "problems solving."

PERANAN PEGAWAI NEGERI DALAM BIDANG PERKANTORAN DAN JASA SERTA PENGUKURAN PRODUKTIVITAS

1. Tugas-tugas Perkantoran dan Jasa

Sebagian besar Pegawai Negeri melaksanakan tugas-tugas perkantoran dan jasa. Meskipun sebagian dari pegawai negeri melaksanakan tugas-tugas yang bersifat teknis, seperti tugas-tugas yang dikerjakan oleh para juru rawat di lingkungan Departemen Kesehatan dan juru gambar di lingkungan Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, tetapi lebih banyak yang melaksanakan tuas-tugas penanganan informasi untuk menunjang pelaksanaan tugas-tugas teknis tersebut melalui pekerjaan perkantoran dan pemberian jasa.

Demikian pula pegawai-pegawai yang membantu para pimpinan dalam kedudukan selaku unsur pembantu sebagian besar adalah mereka yang melaksaakan tugas-tugas perkantoran, mulai dari menerima surat, menyimpan arsip, menyiapkan data, menyusun laporan sampai mengetik surat-surat serta naskah. Dalam kenyataan yang dilihat sehari-hari, kesibukan-kesibukan di Instansi Pemerintah pada umumnya terwujud dalam bentuk aktifitas yang berkenaan dengan kegiatan-kegiatan yang berkisar pada catat mencatat, dan tulis menulis (paper works) serta pengurusan komunikasi, yang jika dikaitkan pada aspek yang lebih luas merupakan kegiatan penanganan informasi dalam rangka pelaksanaan tugas pokok organisasi yang bersangkutan.

Sebagai contoh, suatu perancangan tidak akan matang apabila sebelum disusunnya suatu rencana tidak ditunjang dengan data yang cermat, tepat, lengkap, benar dan "up to date." Penentuan kebutuhan akan data, penentuan sumber-sumbernya, pengumpulannya, klasifikasinya, interprestasinya, analisanya dan penyimpanannya, kesemuanya merupakan proses yang termasuk kegiatan bidang perkantoran. Demikian pula dengan fungsi manajemen lainnya seperti fungsi pengendalian dan pengawasan tidak akan berhasil guna apabila tidak didahului dan diakhiri dengan kegiatan-kegiatan perkantoran.

Oleh karena itu dalam mengemban tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dewasa ini yang makin hari makin kompleks, dirasakan makin

perlunya usaha peningkatan produktivitas para pegawai perkantoran dibarengi dengan usaha menemukan dan memantapkan pengukurannya.

2. Beberapa Sebab Rendahnya Produktivitas

Tidak dapat diselesaikannya pekerjaan kantor dapat disebabkan oleh beberapa hal seperti:

Pertama: disebabkan karena jumlah pegawai yang tersedia tidak sesuai dengan volume pekerjaan kantor yang harus diselesaikan dan jasa yang harus diberikan.

Kedua: mutu pegawai yang tidak sepadan dengan tuntutan tugas.

Ketiga: peralatan yang kurang dan/atau tidak sesuai dengan jenis pekerjaan yang harus dilaksanakan.

Keempat: Tata ruang yang tidak tepat.

Kelima: prosedur kerja yang tidak/kurang jelas.

Keenam: standar dan kriteria pengukuran prestasi yang kurang jelas.

Ketujuh: waktu yang tersedia tidak dimanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna untuk menyelesaikan tugas-tugas perkantoran dan jasa.

Ketujuh faktor penyebab tersebut di atas menuntut adanya pengukuran produktivitas kerja perkantoran dan jasa untuk menetapkan berapa lama suatu pekerjaan kantor atau jasa itu seyogyanya diselesaikan. Hal ini penting karena berhasilnya pekerjaan kantor dan jasa bukan hanya karena pekerjaan dapat diselesaikan dengan baik, tetapi harus dalam waktu yang telah ditentukan dengan mutu yang baik.

3. Pengukuran Produkvitas

Pengukuran produktivitas perkantoran dan jasa pada umumnya dapat dilakukan antara lain dengan jalan menentukan secara rasionil berapa banyak pekerjaan kantor dan jasa yang dapat diselesaikan dalam waktu yang tertentu. Misalnya, mengetik surat, menjumlah angka, memberi alamat surat, menerima telepon, menerima surat, mengagenda surat, menyimpan file, penelusuran dokumen, menerima tamu, menggandakan naskah baik dengan mesin stensil ataupun dengan mesin foto copy, memeriksa dokumen-dokumen, meneliti surat-surat permohonan izin, dan sebagainya.

Pengukuran produktivitas pegawai di bidang perkantoran dan jasa perlu dilakukan, karena tanpa pengukuran produktivitas maka untuk penilaian terhadap prestasi kerja pegawai dalam rangka pembinaan karier pegawai kemungkinan dilakukan secara perkiraan dengan pertimbangan yang bersifat subyektif. Akibat yang dapat timbul misalnya adalah bahwa seorang pimpinan menilai prestasi pegawai bawahannya berdasarkan kesan atau sekedar perbandingan dengan pegawai yang lain, tetapi tidak berdasarkan standard dan kriteria tetentu. Karena seseorang yang kelihatan selalu sibuk dan rajin belum tentu secara otomatis dapat dinilai produktif, dus ia dinilai tinggi prestasinya karena ada faktor-faktor lain di samping kerajinan dan kesibukan yang harus diperhitungkan.

Maksud lain dari pada pengukuran produktivitas perkantoran dan jasa adalah untuk pengendalian biaya kantor. Kadang-kadang waktu yang terbuang tidak dianggap sebagai pemborosan.

Akhirnya, pengukuran produktivitas ini dapat membantu pimpinan dalam meratakan pembagian tugas dengan adil dan menentukan syarat kemampuan pegawai yang akan menerima tugas pekerjaan tertentu.

PENTINGNYA PEMECAHAN MASALAH PENGUKURAN PRODUKTIVITAS KERJA

Masalah utama yang kita hadapi bersama dewasa ini adalah belum adanya cara pengukuran produktivitas perkantoran dan jasa. Hal ini memerlukan penelitian yang seksama yang menjurus ke arah penetapan suatu standard pengukurannya.

Belum adanya cara pengukuran tersebut akan menyulitkan penilaian prestasi pegawai yang dapat menimbulkan kesukaran dalam penentuan persyaratan pegawai serta pembinaan kariernya.

Seperti telah disebutkan dalam Pendahuluan, Undang-undang No. 8 tahun 1974 khususnya pasal-pasal 12, 18, 19 dan 20 menekankan kepada pembinaan pegawai berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Tetapi sampai saat ini cara-cara penilaian yang berlaku belum benar-benar secara teliti menggunakan kriteria produktivitas kerja.

1. Faktor-faktor yang dinilai

Harus kita akui bahwa sejak lama kita memiliki pelbagai peraturan perundangan yang mengatur berbagai aspek dari pada produktivitas kerja pegawai negeri pada umumnya.

Misalnya:

a. Dalam Peraturan Pemerintah No. 12, tahun 1967 (PGPS – 1968) pasal 6 ayat (1) huruf a, pasal 7 ayat (1) dan pasal 16 ayat (3) ditetapkan bahwa untuk dapat dipertimbangkan kenaikan gaji berkala, kenaikan gaji istimewa dan kenaikan pangkat, maka yang bersangkutan harus memenuhi beberapa syarat antara lain kemampuan kerja, kerajinan dan kepatuhan.

b. Dengan adanya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 12, tahun 1967 tersebut di atas, maka kemudian dikeluarkan Surat Edaran Kepala KUP berturut-turut No. A-54-1-1/Aw.31-4/1939 tanggal 25 Juni 1968 dan No. A.54-1-5/Aw.47-11/2799 tanggal 13 Nopember 1968 tentang daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat).

c. Menurut kedua Surat Edaran Kepala KUP tersebut di atas, faktor-faktor yang dinilai untuk :

(1) Kenaikan gaji berkala/kenaikan gaji istimewa adalah:
- (a) kemampuan kerja,
- (b) kerajinan, dan
- (c) kepatuhan (disiplin) kerja.

(2) Kenaikan pangkat/jabatan setingkat lebih tinggi adalah:
- (a) kemampuan kerja,
- (b) kerajinan,
- (c) kepatuhan (disiplin) kerja,
- (d) hubungan kerja,
- (e) prakarsa (initisiatif),
- (f) kepemimpinan (khusus untuk pegawai dalam jabatan pimpinan), dan
- (g) ujian dinas (jika disyaratkan).

Ketentuan-ketentuan di atas hanya menyangkut faktor-faktor kwalitatif yang dipergunakan untuk menilai prestasi kerja pegawai negeri. Pada hal untuk mengukur produktivitas kerja pegawai negeri pada umumnya, dan produktivitas perkantoran dan jasa pada khususnya diperlukan standar dan norma-norma pengukuran yang bersifat kwantitatif.

2. Norma-norma Penilaian

Baik di dalam P.P. No. 10 tahun 1952 tentang Daftar Persyaratan Kecakaan untuk Pegawai Negeri maupun di dalam Surat-surat Edaran Kepala K.U.P. (sekarang B.A.K.N.), tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (Conduite Staat) tidak disebut norma-norma penilaian prestasi kerja.

Penilaian tentang kemampuan kerja, kerajinan, kepatuhan (disiplin kerja, hubungan kerja sama, prakarsa (inisiatif), dan kepemimpinan (khusus pegawai dalam jabatan pimpinan) dinyatakan dengan kata "amat baik," "baik," "cukup," "belum cukup" atau "tidak baik."

Pasal 3 dari PP No. 10 tahun 1952 hanya mengatakan bahwa tiap-tiap pernyataan kecakapan merupakan pertimbangan yang bebas dari segala pengaruh dan berdasarkan atas kenyataan atau atas keyakinan dari yang menyatakan.

Dari ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas jelas terlihat bahwa untuk menilai kerajinan dan kemampuan kerja tidak didasarkan pada suatu standar kwantitatif sehingga seorang dapat dikatakan rajin, meskipun sebenarnya ada kemungkinan tidak produktif karena dapat saja terjadi usaha dan waktu yang dipergunakan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan tidak sesuai dengan hasil yang dicapainya.

Demikian pula untuk menilai kemampuan seseorang. Seseorang dapat dinilai mampu karena dapat menyelesaikan pekerjaannya dengan benar, tetapi apabila tidak dikaitkan dengan banyak waktu dan sarana lain yang dipergunakan, sukar untuk menyatakan efisien tidaknya seseorang melaksanakan tugasnya.

3. Masalah Pengukuran

Mengukur produktivitas perkantoran dan jasa, meskipun dapat dilakukan, tetapi ada masalah-masalah yang tidak mudah, akan tetapi harus dipecahkan.

Berikut ini diutarakan beberapa hal yang menjadi masalah yang harus dipecahkan dalam rangka menciptakan standar pengukuran produktivitas perkantoran, yaitu:

a. Faktor Ketrampilan Pegawai

Melalui suatu penelitian waktu dan metoda, misalnya dapat ditetapkan standar , bahwa untuk mengetik sepucuk surat ukuran kwarto beserta sampulnya, tanpa salah, diperlukan waktu 10 menit. Ini berarti pegawai yang mengetik tersebut harus memiliki ketrampilan mengetik dengan kecepatan 200 entakan tiap menit tanpa salah.

Masalahnya sekarang adalah bahwa standar kecepatan mengetik bagi juru tik dalam lingkungan Pemerintahan belum ditetapkan untuk dijadikan pegangan.

Kesulitan-kesulitan yang sama dihadapi pula untuk kegiatan-kegiatan perkantoran yang lain seperti kearsipan, korespondensi, stenografi dan lain-lain.

b. Masalah Pendidikan dan Latihan

Di Indonesia dewasa ini terdapat banyak lembaga pendidikan dan latihan yang mendidik tenaga-tenaga di bidang perkantoran, baik yang dimiliki oleh Pemerintah maupun yang dimiliki oleh fihak swasta.

Meskipun demikian, sepanjang diketahui oleh penulis, belum ada keseragaman persyaratan lulus bagi mereka yang dididik dalam lembaga-lembaga tersebut.

Hal ini perlu mendapat perhatian serious dari Instansi Pembina Fungsionil pendidikan dan latihan sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No. 34 tahun 1974 dan Instruksi Presiden No. 15 tahun 1974.

c. Masalah "Labour turn — over"

Telah dimaklumi bersama bahwa keberhasilan kita membangun di bidang ekonomi antara lain adalah karena turut sertanya fihak swasta, domestik maupun asing, dalam proses pembangunan ekonomi kita. Meningkatnya partisipasi sektor swasta dalam pembangunan ekonomi telah menyerap sebagian tenaga-tenaga trampil di bidang perkantoran. Pengalaman menunjukkan bahwa bayak tenaga trampil yang tadinya bekerja pada Pemerintah pindah bekerja ke perusahaan swasta antara lain karena pendapatan dan fasilitas lainnya yang mereka terima di Perusahaan-perusahaan swasta lebih besar daripada apa yang mereka terima apabjla mereka bekerja di sektor Pemerintahan. Instansi yang berwenang tentang hal ini perlu memikirkan cara-cara yang tepat untuk memecahkan masalah tersebut.

d. Faktor Alat-alat dan Mesin-mesin Kantor

Tidak jauh berbeda dengan faktor ketrampilan pegawai, maka tersedianya alat-alat dan mesin-mesin kantor akan sangat mempengaruhi penetapan standar waktu penyelesaian suatu pekerjaan. Apabila jumlah dan kondisi alat-alat dan mesin-mesin yang ada tidak memadai untuk pemanfaatan waktu yang produktif, maka akan sulit untuk menetapkan standar waktu penyelesaian dan mutu suatu pekerjaan kantor. Hal ini tentunya tergantung pula pada standardisasi penggunaan alat-alat dan mesin-mesin kantor. Dalam hubungan ini perlu diutarakan bahwa sejak beberapa tahun yang lalu dalam setiap Keputusan Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan APBN selalu terdapat satu pasal yang menyatakan bahwa Lembaga Administrasi Negara bertanggung jawab atas standardisasi dan normalisasi alat-alat kantor dan barang cetak Pemerintah. Sejak tahun anggaran 1975/1976, Lembaga Administrasi Negara mempunyai satu Sub Proyek yang bertugas untuk mulai mengadakan penelitian tentang standardisasi dan normalisasi alat kantor dan barang cetak Pemerintah tersebut.

Diharapkan bahwa pada permulaan Repelita III, Pemerintah akan dapat menentukan standardisasi dan normalisasi alat kantor dan barang cetak Pemerintah yang mudah-mudahan dapat membantu penentuan pengukuran Produktivitas perkantoran dan jasa dan dengan demikian meningkatkan efisiensi Aparatur Pemerintah dalam bidang tugas tersebut.

f. Faktor Luar Instansi

Penyelesaian pekerjaan perkantoran dan jasa banyak tergantung pada fator-faktor yang ada di luar instansi yang bersangkutan baik dilihat dari segi waktu penyelesaian, frekwensi datangnya pekerjaan maupun banyaknya pekerjaan.

Sebagai contoh yang paling mudah adalah bahwa andaikata kondisi pegawai dan pesawat telepon pada sesuatu instansi telah memadai, maka waktu penyelesaian tugas dapat diperpendek.

Faktor-faktor di atas adalah sekedar ilustrasi karena masih banyak lagi faktor harus dipertimbangkan.

PENUTUP

Sebagai penutup kertas kerja ini dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada dewasa ini telah tiba waktunya untuk menetapkan cara-cara pengukuran produktivitas perkantoran dan jasa bagi pegawai negeri, terutama cara-cara pengukuran yang bersifat kwantitatif.
2. Sebelum menetapkan cara pengukuran tersebut, diperlukan penelitian yang seksama dengan mempertimbangkan masalah dan kondisi baik pegawai negeri khususnya, maupun masalah-masalah yang mempengaruhi kelancaran penyelesaian pekerjaan kantor dan jasa pada umumnya.
3. Dalam menetapkan standar pengukuran kerja, hendaknya diperhitungkan masalah ketrampilan pegawai, sistim pendidikan dan latihan pegawai dikaitkan dengan sistim pembinaan kariernya.
4. Pengukuran produktivitas perkantoran dan jasa tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan mutlak untuk mengadakan standardisasi dan normalisasi alat-alat kantor yang dipergunakan dan dimiliki oleh Pemerintah.
5. Pemecahan masalah-masalah tersebut di atas tidak mungkin diserahkan kepada satu instansi Pemerintah saja. Kerjasama antar instansi diperlukan karena pemecahannya memerlukan pendekatan yang multifungsionil dan inter-disipliner.

PELAYANAN TERHADAP MASYARAKAT OLEH APARATUR PEMERINTAH DAN PERANAN APARATUR PEMERINTAH LAINNYA DALAM PEMBINAAN KAMTIBMAS

Oleh:
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Catatan Redaksi:

Dari tanggal 2 Agustus s/d 5 Agustus 1976 dan dari tanggal 9 Agustus s/d 12 Agustus 1976 di Jakarta telah diselenggarakan Seminar dan Lokakarya tentang Penggalakan Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Pembinaan Kamtibmas. Dalam Seminar dan Lokakarya tersebut Lembaga Administrasi Negara turut pula menyumbangkan buah pikirannya dalam bentuk kertas kerja. Kertas kerja ini dimaksudkan sebagai bahan pengarahan, namun demikian kertas kerja ini banyak memuat uraian tentang perbaikan dan penyempurnaan administrasi dan aparatur negara dan sekaligus memuat pula pokok pikiran tentang Kamtibmas dilihat dari tinjauan administrasi negara.

Untuk pemuatan kertas kerja ini dalam majalah Administrasi Negara telah pula diadakan perbakan-perbaikan kecil yang maksudnya tidak lain adalah sekedar memenuhi persyaratan sebagai satu artikel majalah.—

I. PENDAHULUAN

1. Dalam alinea 4 Pembukaan UUD 1945 tercantum: "Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Indonesia yag melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial . . . . . . "

2. Dalam GBHN ditekankan, bahwa sasaran kemampuan-kemampuan Hankamnas adalah bahwa ABRI merupakan kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan Rakyat untuk:

   a. Membantu TNI dalam penyelenggaraan tugas-tugas pertahanan;
   b. Membantu POLRI dalam penyelenggaraan tugas-tugas KAMBTIBMAS.

3. Dalam peraturan perundangan lainnya serta kebijaksanaan pimpinan Departemen HANKAM/ABRI, telah banyak dirumuskan perincian pengertian, hakekat, dan sebagainya, tentang KAMTIBMAS. Oleh karena itu dalam uraian ini hal tersebut tidak diulangi.

4. Karena fungsi pelayanan terhadap masyarakat oleh Aparatur Pemerintah tidak dapat dipisahkan dari lain-lain fungsi Aparatur Pemerintah, maka fungsi-fungsi Aparatur Pemerintah, seperti yang tercermin dalam fungsi-fungsi Departemen yang dirumuskan dalam pasal 3 Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok dan susunan organisasi Departemen, akan diuraikan secara lebih lengkap.

5. Tugas pokok pemerintah dewasa ini dirumuskan menjadi "Tugas Umum Pemerintahan dan Pembangunan" untuk menegaskan bahwa Pemerintah R.I. berdasarkan UUD 1945, sekaligus menyelenggarakan "regular" atau routine functions dan "development" function of government.

6. Peran Pemerintah R.I. dalam negara yang sedang membangun, dan berdasarkan UUD 1945, adalah sangat penting, bahkan menentukan dalam mensukseskan Pembangunan Nasional yang mengarah pada perwujudan suatu masyarakat yang adil dan makmur.

Walaupun pembahasan tentang pembangunan itu sangat penting dan erat hubungannya dengan thema yang akan diuraikan, penyajian mengenai pembangunan Nasional itu hanya dibatasi pada hal-hal yang pokok saja.

II. PERANAN APARATUR PEMERINTAHAN DALAM PEMBANGUNAN

1. Ahli ekonomi terkenal, J.K. Galbraith dalam "Economic Development in Perspective" antara lain mengatakan: "It is idle to imagine that good development plans can be created or carried out without a good government to do it. Given no component organs of public administration it is hard to develop any."

2. Mengingat keadaan Aparatur Pemerintah yang diwarisi, serta yakin akan peranannya, maka semenjak tahun 1966 Bapak Jenderal Soeharto memprakarsai serta mengarahkan penyempurnaan Aparatur Pemerintah secara menyeluruh, bertahap dan sistimatis, yang mencakupi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian serta fasilitas kerja.

3. Yang dimaksud dengan penyempurnaan kelembagaan secara ringkasnya mencakupi perumusan tugas pokok, fungsi-fungsi dan susunan organisasi dari:
   a. Departemen-departemen;
   b. Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen (termasuk kesekretariatan Lembaga tertinggi/Lembaga Tinggi Negara).
   c. Pemerintahan di Daerah;
   d. Perusahaan-perusahaan milik Negara;
   e. Perwakilan R.I. di Luar Negeri;
   f. dan sebagainya.

4. Dalam usaha penyempurnaan tersebut UUD 1945 benar-benar dipakai sebagai landasan, kemudian dengan mempelajari keadaan yang nyata dari aparatur Pemerintah, disusunlah prinsip-prinsip, di atas mana kegiatan-kegiatan penyempurnaan dilaksanakan.

5. Prinsip-prinsip seperti:
   a. Pembagian habis tugas-tugas;
   b. perumusan tugas pokok dan fungsi yang jelas;
   c. prinsip "accordeon";
   d. prinsip fungsionalisasi;
   e. prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi;
   f. prinsip kontinuitas;
   g. prinsip jalur dan staf;
   h. dan sebagainya,

adalah beberapa contoh dari prinsip yang telah digariskan sebagai kebijaksanaan pokok penyempurnaan aparatur pemerintah kita.

6. Penyempurnaan perumusan tugas pokok, fungsi-fungsi, susunan organisasi, administrasi kepegawaian, administrasi keuangan, administrasi materiil, hubungan dan tata cara kerja, dapat disebutkan penyempurnaan untuk kejelasan "peraturan permainan," sedangkan yang lebih penting tentunya adalah mutu para "pemain" sendiri. Dalam hubungan yang akhir ini maka pendidikan dan latihan pegawai negeri yang sistematis serta yang disesuaikan dengan prinsip "career service with merit system" adalah penting sekali. Pendidikan dan latihan untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan teknis, relatif adalah lebih mudah dari usaha untuk merobah serta meningkatkan kepribadian dan watak. Perobahan watak dan sikap agar pegawai negeri benar-benar menjadi "public servants," dan bukan "to be served by the public" termasuk usaha

pendidikan dan latihan yang lebih sukar tetapi penting sekali.

7. Seperti diuraikan di atas dalam negara yang membangun seperti Indonesia, peranan pemerintah sangat penting, bahkan menentukan. Dalam praktek peraan Pemerintah tersebut harus tercermin dalam kemampuan serta sikap dan peri laku pegawai negerinya.

8. Pembangunan Indonesia, seperti yang telah digariskan dalam GBHN dan Repelita, merupakan pembangunan yang multi complex, yang sekaligus menyangkut pembangunan di bidang-bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan HANKAMNAS, dengan titik berat pada pembangunan ekonomi.

Repelita II, misalnya mengharuskan kita memperhatikan:

a. Tersedianya pangan dan sandang yang serba cukup, dengan mutu yang bertambah baik dan terbeli oleh masyarakat umumnya.
b. Tersedianya bahan-bahan perumahan dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan, terutama untuk kepentingan rakyat banyak.
c. Keadaan prasarana yang makin meluas dan sempurna.
d. Keadaan kesejahteraan rakyat yang lebih baik dan lebih merata.
e. Meluasnya kesempatan kerja.

9. Walaupun telah banyak hasil-hasil yang telah dicapai semenjak Repelita I, terutama dalam pengendalian inflasi, bidang pangan, sandang, prasarana, dan sebagainya, kita menyadari pula masih banyak masalah-masalah yang masih dihadapi, beberapa di antaranya tidak mungkin dipecahkan dalam waktu yang singkat. Masalah kependudukan, tingkat pertumbuhannya, penyebaran antar pulau Jawa dan pulau-pulau lain, antara daerah pedesaan dan daerah perkotaan, produktivitas tenaga kerja, tingkat pendapatan dari mereka yang berada di sektor industri dan sebagainya, adalah masalah yang hanya dapat dipecahkan dalam jangka panjang.

10. Kita harus mengusahakan, seperti yang terus menerus dianjurkan oleh Bapak Presiden, agar partisipasi rakyat dalam seluruh kegiatan pembangunan selalu diusahakan peningkatannya, karena suksesnya pembangunan akan tergantung dari partisipasi rakyat.

Itulah sebabnya, maka Bapak Presiden pada tanggal 7 Januari 1974 meminta kepada seluruh pejabat pimpinan pemerintahan dan pimpinan kemasyarakatan, untuk selalu mengadakan komunikasi sosial dengan Rakyat yang dipimpin, agar Rakyat tahu buat apa kita membangun, karena bila Rakyat mengerti dan yakin bahwa pembangunan itu adalah untuk kebaikannya, maka pastilah mereka akan memberikan partisipasinya.

Rakyat akan merasa ikut memiliki serta ikut merasa bertanggung-jawab atas seluruh hasil pembangunan itu. Dalam rangka partisipasi yang menyeluruh inilah, kiranya partisipasi Rakyat dalam peningkatan pembinaan KAMTIBMAS ini perlu lebih digairahkan.

III. FUNGSI-FUNGSI APARATUR PEMERINTAHAN, KHUSUSNYA FUNGSI PELAYANAN TERHADAP MASYARAKAT

1. Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen, seperti tercantum dalam pasal 3, tidak mencakupi Departemen Pertahanan dan Keamanan, karena kedudukannya, di samping sebagai Departemen, sekaligus merupakan Markas Besar Angkatan Bersenjata R.I.

Oleh karena itu pasal 3, Keppres 44 Tahun 1974 yang sengaja dicantumkan dalam Keppres yang memperbaharui Keppres 15 dan Keppres 75, Tahun 1966, terutama dimaksudkan bagi 16 Departemen lainnya. Walaupun demikian,

inti dari pasal 3 tersebut di atas dapat pula digunakan sebagai pegangan oleh Departemen HANKAM.

2. Pasal 3, Keppres 44, Tahun 1974 tersebut berbunyi sebagai berikut:
   (1) Setiap Departemen menyelenggarakan fungsi kegiatan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perizinan, sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan peraturan-perundangan yang berlaku.
   (2) Setiap Departemen menyelenggarakan fungsi pengelolaan atas milik negara yang menjadi tanggung jawabnya.
   (3) Setiap Departemen menyelenggarakan fungsi pelaksanaan sesuai dengan tugas pokoknya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
   (4) Setiap Departemen menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas pokoknya sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Presiden dan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

3. Dalam pasal 3 tersebut di atas tersimpul fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan kepada masyarakat dari Aparatur Pemerintahan sebagai keseluruhan, sedangkan perinciannya harus dilakukan oleh masing-masing Departemen, sesuai dengan ruang lingkup tugas pokoknya.

Dalam ayat (1) pasal 3 tersebut disebutkan 3 fungsi sekaligus:
   a. fungsi kegiatan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis;
   b. fungsi pemberian bimbingan dan pembinaan, dan
   c. fungsi pemberian perizinan.

ad.a Fungsi perumusan kebijaksanaan (policy formulation) merupakan kegiatan yang tidak mudah, terutama kebijaksanaan yang menyangkut Rakyat banyak atau sebagian dari masyarakat. Dalam mengisi negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum (Rechtstaat), sedapat mungkin harus diusahakan agar kebijaksanaan yang menyangkut Rakyat, dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, sesuai dengan tingkatan-tingkatannya, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Direktur Jenderal.

Kebijaksanaan pelaksanaan, adalah kebijaksanaan yang berada dalam wewenang seorang Menteri, dan kebijaksanaan teknis berada dalam wewenang Direktur Jenderal, oleh karena itu ia tidak boleh bertentangan dengan kebijaksaan umum yang ditetapkan oleh Presiden, bahkan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis tersebut harus berdasarkan kebijaksanaan umum yang teah ditetapkan oleh Presiden atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal yang tidak mudah dalam negara yan sedang membangun, adalah menjaga keserasian antara semua kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh berbagai Departemen (mutually consistent policies).

Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut seharusnya memberikan dorongan dan pengarahan bagi masyarakat yang sekaligus menggairahkan partisipasinya dalam pembangunan pada umumnya.

ad. b Fungsi pemberian bimbingan dan pembinaan dimaksudkan, agar masing-masing Departemen, atau beberapa Departemen sekaligus, benar-benar

mengetahui kelompok atau golongan masyarakat yang manakah yang harus diberikan bimbingan dan pembinaan, serta bagaimana cara memberi bimbingan dan pembinaan tersebut.

Misalnya kita ingin memberikan bimbingan dan pembinaan pada golongan ekonomi lemah. Siapa yang digolongkan dalam ekonomi lemah itu?
Bagaimana kita memberikan bimbingan dan pembinaan tersebut agar mereka berkembang dan menjadi lebih kuat?

ad. c Fungsi pemberian perizinan. Pada umumnya pemberian perizinan (dalam arti luas), hanya diberikan kepada sebagian anggauta masyarakat, sebab bila semua dapat melakukan atau memiliki sesuatu, tentunya tidak perlu izin.

Misalnya untuk pejalan kaki dan pengendara sepeda tidak diperlukan izin, tapi bagi pengendara sepeda motor dan pengendara mobil perlu surat izin mengemudi. Mengapa? Apa maksud pemberian tersebut? Karena izin, hanya diberikan pada sebagian anggauta masyarakat saja, ia dirasakan sebagai suatu keuntungan oleh si pendapat izin, dan oleh karena itu sering pula terjadi, bahwa wewenang memberi izin dirasakan sebagai suatu kekuasaan oleh pejabat yang ditugaskan untuk itu. Padahal pemberian perizinan bertujuan pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat.

Contoh izin mengemudi seperti disebut di atas adalah bertujuan antara lain agar lalulintas dapat berjalan lancar, dan mengurangi, bahkan kalau mungkin menghindarkan sama sekali terjadinya kecelakaan yang meminta korban. Oleh sebab itu, setiap wewenang pemberian perizinan harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Syarat-syarat untuk mendapat izin harus jelas dan diketahui oleh seluruh Rakyat, serta prosedur untuk meminta izin itupun harus jelas.

Yang dimaksud oleh pasal 3, Keppres 44/1974 ini, adalah seluruh bentuk pemberian perizinan.

4. Ayat 3 dan 4, Keppres 44/1974. mengenai penyelenggaraan fungsi pelaksanaan dan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas pokoknya, khususnya dimaksudkan Departemen-departemen atau Unit-unit Departemen yang berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, karena melaksanakan sendiri tugas pokoknya itu atau harus melaksanakan atau melakukan pengawasan dan pemeriksaan sendiri.

Contohnya, adalah pemungutan pajak dan bea cukai, pemasyarakatan, penyidikan dan penahanan, pemeriksaan makanan dan obat-obatan. Fungsi-fungsi ini hanya boleh diselenggarakan oleh unsur-unsur Aparatur Pemerintah yang telah ditentukan, dan tidak boleh diselenggarakan oleh sembarang pegawai atau anggauta masyarakat.

Dalam bahasa asing unsur-unsur Aparatur Pemerintah tersebut harus memiliki "algemene politionele bevoegdheid" atau "beperkte (technische) politionele bevoegdheid."

Tujuan dari ayat 3 dan 4 ini pun adalah pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat, dan bukanlah merupakan sumber kekuasaan tanpa batas bagi pejabat-pejabat yang diberi wewenang tersebut.

5. Seperti telah diuraikan terdahulu "peraturan permainan" mengenai penyelenggaraan fungsi-fungsi Departemen tersebut perlu terus disempurnakan, dan lebih penting adalah watak, sikap dan perilaku para pejabat Aparatur Pemerintah, terutama yang memiliki wewenang-wewenang dalam berhubungan dengan masyarakat.

IV. PERANAN POLRI DAN APARATUR PEMERINTAH LAINNYA DALAM PEMBINAAN KAMTIBMAS

1. Semenjak tahun 1966 dengan Keppres 15 dan 75 tahun 1966, kemudian dipertegas dalam rumusan Keppres 44 dan 45 tahun 1974, dalam perumusan tugas pokok Departemen-departemen, dianut prinsip **fungsionalisasi.** Maksud utama dari prinsip ini adalah:

a. agar terdapat kejelasan dalam wewenang dan tanggung jawab fungsionil;
b. lebih memungkinkan peningkatan kemampuan teknis fungsionil masing-masing Departemen (lihat pula Keppres 34/1972 dan Inpres 15/1974);
c. dapat lebih meningkatkan hubungan kerja fungsionil antara Departemen.

Contohnya:

1. Departemen Pertanian secara fungsionil bertanggung jawab dalam penningkatan produksi pangan, khususnya beras. Walaupun demikian, peningkatan produksi beras tidak mungkin tanpa irigasi dan irigasi masuk tanggung jawab fungsionil Departemen PUTL. Di samping pengairan, peningkatan produksi beras memerlukan pupuk, sedangkan produksi pupuk masuk tanggung jawab fungsionil Departemen Perdagangan, sawah terletak di daerah-daerah dan dikerjakan oleh petani.

Jelas kiranya, walaupun wewenang dan tanggung jawab fungsionil peningkatan produksi beras berada pada Departemen Pertanian, tapi tanpa hubungan kerja fungsionil yang baik antara Departemen Pertanian dengan Departemen-departemen tersebut di atas, sukarlah diharapkan berhasilnya rencana peningkatan produksi beras.

Sebenarnya seluruh bidang pembangunan memerlukan hubungan kerja fungsionil yang harmonis, sebab setiap proyek pembangunan memerlukan pendekatan multi fungsionil (multi functional approach). Dalam praktek, hubungan kerja fungsionil ini tidak mudah.

2. Departemen yang bertanggung jawab dalam bidang pertahanan keamanan adalah Departemen Pertahanan-keamanan, dan dalam lingkungan Departemen HANKAM/ABRI, POLRI-lah yang bertanggung jawab dalam bidang KAMTIBMAS.

Di atas telah diterangkan, bahwa di samping POLRI yang memiliki wewenang dan tanggung jawab fungsionil di bidang KAMTIBMAS (algemene politionele bevoegdheid), banyak pula instansi pemerintah lainnya yang memiliki wewenang kepolisian khusus (bijzondere politionele bevoedgdheid), maka dengan peraturan perundangan telah diatur, bahwa POLRI harus mengkoordinasikan seluruh aparat kepolisian khusus tersebut. Koordinasi ini perlu disempurnakan terus menerus.

3. POLRI dan aparat kepolisian khusus saja tidak mungkin dapat menyelenggarakan KAMTIBMAS sendiri, oleh karena hampir seluruh aparatur pemerintah lainnya secara langsung ataupun tidak langsung terlibat dalam membina suatu situasi dan kondisi masyarakat yang mutlak harus diciptakan untuk menjamin dan memelihara kelangsungan kewibawaan Pemerintah dan ketertiban masyarakat dalam hubungan dengan ketahanan Nasional, berdasarkan ideologi Pancasila.

Di samping aparatur Pemerintah, pada hakekatnya seluruh Rakyat Indonesia, harus merupakan pendukung, pengemban dan pelaksana dari fungsi

KAMTIBMAS.

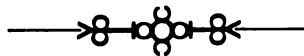
4. Pembangunan Nasional mengharuskan menekan sekecil mungkin ancaman dan gangguan kamtibmas, khususnya yang berbentuk kejahatan dan pelanggaran (kriminalitas).

Kegiatan yang merupakan preventif "langsung" saja, yang harus diselenggarakan oleh POLRI/ABRI, dan instansi-instansi yang berwenang lainnya ataupun kegiatan masyarakat yang mengamankan lingkungannya sendiri (KAMRA), tidaklah cukup lagi, oleh karena itu kegiatan Pembinaan Masyarakat, yang mempunyai efek preventif "tidak langsung" perlu ditingkatkan pula. Di sini perlu didapatkan kejelasan atas peranan dari lain-lain instansi pemerintah, seperti Departemen P & K, Departemen Agama, Departemen Tenaga Kerja, dan sebagainya, agar terdapat keserasian dan kesatuan gerak dari seluruh aparatur Pemerintah. Prakarsa dari POLRI dalam hal ini adalah sangat penting.

5. Dalam kegiatan represif, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi ini relatif lebih mudah, akan tetapi walaupun demikian, kejelasan wewenang dan tanggung jawab fungsionil serta keserasian dalam bidang ini masih dapat disempurnakan, agar terdapat kepastian hukum dalam masyarakat.

6. Karena pembinaan KAMTIBMAS, mencakupi kegiatan POLRI dan Instansi Pemerintah lainnya yang langsung berhubungan dengan masyarakat, termasuk penindakan anggauta masyarakat yang melakukan kejahatan dan pelanggaran, maka di samping ketrampilan sikap dan tingkah laku anggauta POLRI dan pejabat penegak hukum lainnya mempunyai pengaruh yang sangat besar sekali.

Yang ideal adalah agar orang tidak melanggar hukum karena mengetahui kemampuan dan ketrampilan POLRI serta aparatur penegak hukum lainnya pasti dapat menindak mereka, sedangkan di lain fihak masyarakat banyak mencintai dan menyayangi POLRI, dan lain-lain itu sebagai pelindung mereka.

Rakyat harus mempunyai "image" yang baik terhadap pelindungnya, agar partisipasi yang lebih besar dari Rakyat dapat diharapkan. "Image" tidak dapat dipasakan kepada Rakyat. Ia harus dikembangkan terus-menerus.

PENDEKATAN BARU DALAM SISTEM KEARSIPAN, KEUNTUNGAN DAN MASALAHNYA

Oleh:
Irwin M.A.

I. PENGANTAR

1. Sebagai pengantar dari tulisan ini, terlebih dahulu akan diberikan beberapa pengertian agar dalam uraian selanjutnya tidak akan timbul salah pengertian. Pengertian pertama adalah tentang sistem kearsipan. Yang dimaksud dengan sistem kearsipan adalah keseluruhan kegiatan (operations), tatakerja, personnel, peralatan dan perlengkapan atas dasar mana seluruh kegiatan kearsipan itu berjalan. Dalam pengertian ini juga termasuk asas-asas/petunjuk-petunjuk dalam menyelenggarakan kegiatan kearsipan. Pengertian kedua bahwa sistem kearsipan yang dimaksud adalah sistem kearsipan dinamis yaitu asas-asas yang menguasai penyelenggaraan kegiatan arsip-arsip yang masih dipergunakan secara langsung dalam kegiatan-kegiatan kantor.

2. Pendekatan baru dalam sistem kearsipan bukanlah baru dalam arti yang sesungguhnya. Pengertian baru dalam rangkaian kata tersebut di atas adalah relatif baru buat kita dan bukan lagi merupakan barang baru dalam praktek-praktek kearsipan di negara-negara yang sudah maju. Dalam pendekatan baru ini diusahakan agar petugas-petugas arsip kita dapat terbiasa bekerja dengan index beserta segala ketentuan-ketentuannya, dapat terbiasa bekerja dengan skema klassifikasi yang didasarkan atas pelaksanaan tugas pokok dan tugas batuan dari instansi di mana petugas itu bekerja, dapat terbiasa bekerja dengan beraneka ragam slip/kartu dalam rangka pengendalian arsip-arsip di kantornya, menguasai teknik-teknik pemindahan, penyusutan dan pemusnahan, dan sebagainya.

Dalam pendekatan baru ini, usaha-usaha ke arah penyeragaman sistem kearsipan hanyalah dilihat dari ketentuan-ketentuan dasarnya saja yang diperkirakan dapat berlaku bagi semua instansi-instansi pemerintah, sedangkan kebutuhan yang bersifat khas dari masing-masing instansi dapat disesuaikan tanpa merubah ketentuan-ketentuan dasar tersebut di atas. Misalnya dalam satu instansi dapat saja ditrapkan dua atau tiga sistem filing sesuai dengan berbagai-bagai keperluan, akan tetapi ketentuan dasar bagi beraneka ragam sistem filing itu adalah berpedoman kepada satu "manual" saja. Dalam "alphabetic filing system" yaitu sistem filing yang didasarkan atas indek nama orang dan badan, maka jika ketentuan dasar mengindek nama orang seperti Drs. Suryono Suparman adalah:

Suparman, Suryono (Drs.)

sebaiknya janganlah di-indek seperti:

Suryono Suparman (Drs.)

walaupun dalam panggilan sehari-hari adalah "Suryono". Soal mengindek samasekali tidak ada kaitannya dengan nama panggilan, mengindek adalah menyangkut soal susunan (arrangement), entries daripada arsip dalam rangka kegiatan filing.

Kita sering mendengar ucapan bahwa sistem filing harus diseragamkan. Yang dimaksudkan keseragaman disini bukanlah satu sistem filing yang dapat dipergunakan untuk berbagai-bagai kebutuhan, melainkan ketentuan-ketentuan dasar dari berbagai-bagai sistem filing itulah yang perlu diseragamkan. Tidaklah mungkin satu sistem filing saja yang dapat dipakai untuk berbagai-bagai kebutuhan dalam satu instansi.

II. FAKTA-FAKTA MENGENAI SISTEM KEARSIPAN YANG BERLAKU SEKARANG

Dalam melihat fakta-fakta sistem kearsipan yang berlaku sekarang, sebaiknya dikaitkan pula dengan fasilitas yang tersedia dan administrasi penyelenggaraannya.

1. Sistem Filing

Jika kita melihat fasilitas yang disediakan untuk keperluan file-file kerja, maka kita menemukan beraneka ragam peralatan yang dipergunakan. Ada yang berupa file cabinet yang terbuat dari metal atau kayu; ada yang berupa lemari metal atau kayu dan ada pula berupa lemari-lemari kayu yang ditanamkan dalam dinding kamar kerja dan ada pula yang berupa rak-rak yang terbuat dari metal atau kayu atau kombinasi antara metal dengan kayu. Keaneka ragaan fasilitas sedikit banyaknya mempengaruhi susunan arsip (sistem filing) yang tersimpan di dalam file kerja. Yang dimaksudkan dengan file kerja adalah arsip-arsip aktif (tidak sama dengan arsip dinamis) yang tersusun dan tersimpan dalam peralatan atau fasilitas tersebut di atas dan dipergunakan secara langsung dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Perlengkapan yang dipergunakan adalah berupa map tutup, schnelhecter, ordner dan jarang sekali terdapat map dilengkapi dengan guides.

Filing bukanlah semata-mata pekerjaan menyimpan arsip-arsip, agar arsip-arsip tidak terlihat dari pandangan mata kita, lebih dari itu dan bahkan lebih penting adalah bagaimana mengatur susunan arsip-arsip secara sistematis, dan bila diperlukan arsip-arsip dapat dengan mudah ditentukan lokasinya. Oleh karena file kerja berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, maka file kerja selalu berada tidak jauh dari pejabat yang memerlukannya. Biasanya file kerja diurus oleh seorang sekretaris atau seorang petugas (juru file).[1] Kenyataan yang kita lihat bahwa pengembangan sistem filing diserahkan kepada masing-masing sekretaris/petugas tanpa adanya petunjuk-petunjuk atau "manual" resmi yang dapat dijadikan pegangan. Hal ini tidak berarti bahwa sama sekali tidak ada manual di bidang kearsipan. Manual yang sedemikian itu ada, akan tetapi lebih banyak mengandung petunjuk-petunjuk penanganan surat-surat (mail handling) dan petunjuk-petunjuk tentang pengetikan surat, wewenang penanda tanganan dan penggunaan stempel resmi. Manual yang sedemikian ini masih bersifat umum dan sederhana, masih perlu disempurnakan dan ditingkatkan, bahkan perlu dilengkapi dengan berbagai manual yang lebih terperinci sehingga betul-betul dapat menjadi pegangan yang nyata dalam praktek sehari-hari.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas dengan tidak adanya manual di bidang filing yang dapat dipergunakan oleh para sekretaris/petugas, maka pengembangan sistem filing dilakukan oleh masing-masing sekretaris/petugas. Jumlah sekretaris/petugas yang mengurusi file kerja ini sedemikian banyaknya dalam satu instansi, maka dapat kita bayangkan bagaimana pengembangan

---

1) Yang dimaksudkan dengan Sekretaris adalah "private secretary". Walaupun jabatan atau titulatur private secretary itu tidak ada dalam peraturan perundangan kepegawaian, namun dalam kenyataannya ditemukan pegawai di "attached" kepada pejabat eselon I dan II yang melaksanakan tugas-tugas "private secretary."

sistem filing yang dilakukan oleh sekian banyak sekretaris/petugas yang tidak mempunyai kaitan satu sama lain. Pengembangan sistem filing disesuaikan dengn selera masing-masing dan dalam hubungan ini kita tidak menolak adanya sistem filing yang baik yang telah mereka kembangkan, namun demikian tidak sedikit pula yang kurang baik.

Dalam situasi yang kurang baik kita temukan penggunaan file cabinet yang kurang pada tempatnya. File cabinet yang dimaksudkan untuk keperluan "vertical file" dijadikan horizontal file yaitu susunan arsip yang ditempatkan secara mendatar dan bertumpuk-tumpuk dari bawah sampai ke atas dan penyusunan arsip yang sedemikian itu tidak saja kita temukan dalam file-cabinet, akan tetapi pernah juga ditemukan pada pusat-pusat penyimpanan arsip semi dinamis yang mempergunakan rak-rak (shelves) dari metal. Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan ditemukan kesukaran-kesukaran membangun indek yang diperlukan untuk penyusunan arsip-arsip dalam file kerja. Misalnya pemecahan indek yang berupa pokok masalah ke dalam sub-sub masalah masih kurang sistematis dan logis. Pengembangan indek yang baik memerlukan pengetahuan tentang pelaksanaan tugas-tugas suatu instansi sehingga pokok-pokok masalah yang dijadikan indek betul-betul dapat memberikan ciri-ciri khas dari suatu arsip atau sekelompok arsip. Kepentingan para pemakai jasa-jasa arsip juga menjadi pertimbangan dalam pemilihan indek. Suatu indek yang baik haruslah memenuhi pensyaratan tertentu yaitu:

a. Indek itu harus distandardisir ke dalam pokok-pokok masalah yang lebih terperinci sebelum pekerjaan filing dimulai.
b. Indek tersebut harus fleksibel untuk menampung arsip-arsip baru.
c. Indek itu dapat dipahami oleh si pemakai jasa-jasa arsip, dus tidak terbatas kepada si pembuat indek (indexer).

Ketiga pensyaratan tersebut di atas kurang mendapat perhatian dalam praktek yang berlaku sekarang.

2. Buku Agenda dan Nomor Agenda atau Surat

Buku agenda dalam praktek kearsipan yang berlaku sekarang mempunyai peranan sebagai sarana pencatatan arsip-arsip. Buku agenda selain dipergunakan untuk mencatat arsip-arsip juga dipergunakan sebagai sarana penentuan lokasi arsip-arsip yang diterima atau yang dikirimkan. Dalam sebuah buku agenda ditemukan pula kolom untuk mencatat nomor agenda/surat. Nomor agenda/surat adalah dimaksud untuk memberikan ciri-ciri khas (baca indek) tehadap sesuatu arsip/surat yang diterima maupun yang dikirimkan. Dalam praktek kearsipan yang berlaku sekarang terlihat adanya beberapa masalah yang berhubungan dengan penggunaan buku agenda ini. Masalah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Nomor agenda/surat yang semula dimaksudkan untuk memberi ciri-ciri khas sesuatu dokumen, jarang sekali dipergunakan sebagai sarana pengaturan arsip (filing). Hal ini mungkin disebabkan terlalu ruwetnya nomor agenda/surat yang telah dikembangkan.
b. Buku agenda dipergunakan sebagai penentuan lokasi atau penemuan kembali arsip-arsip ternyata dalam praktek banyak menimbulkan kesukaran. Kesukaran ini antara lain adalah disebabkan terbatasnya sarana pencarian yang didasarkan semata-mata kepada tanggal dan nomor agenda atau surat. Dengan kata lain sarana pencarian kurang memperhatikan kepentingan si pemakai jasa-jasa arsip. Para pemakai jasa-jasa arsip tidak akan memahami nomor-nomor agenda/surat yang sedemikian ruwetnya itu yang tidak mempunyai ciri-ciri mudah diingat

(nomeunic features) dan begitu pula para pemakai jasa-jasa arsip jarang sekali dapat mengingat-ingat suatu tanggal tertentu atau nomor tertentu dari suatu arsip.

c. Dalam praktek yang ada sekarang semua arsip-arsip baik yang diterima maupun yang dikirimkan dicatat seluruhnya secara teliti dalam buku agenda. Pengalaman menunjukkan oleh karena semua arsip-arsip/surat harus dicatat, maka suatu arsip/surat diterima jam 8.00 pagi baru sampai kepada yang berkepentingan pada jam 12.00 tengah hari karena harus menunggu giliran yang untuk dicatat dalam buku agenda satu persatu.

Sehubungan dengan penggunaan buku agenda tersebut di atas, tidaklah dimaksudkan mengecilkan arti peranan buku agenda dalam pelaksanaan kegiatan kearsipan. Pencatatan arsip tidak hanya dapat dilakukan melalui buku agenda, kemungkinan cara pencatatan lain juga ada, misalnya melalui "control slip" (kartu kendali). Soalnya adalah dalam situasi mana buku agenda atau "control slip" itu dapat dipergunakan.

Hal ini akan banyak tergantung kepada volume arsip-arsip baik yang diciptakan sendiri atau yang diterima. Seandainya volume arsip-arsip baik yang diciptakan sendiri atau yang diterima cukup besar, maka penggunaan buku agenda tidak menjadi efektif lagi. Penyampaian arsip-arsip (surat) kepada pejabat yang berkepentingan atau penelurusan (tracing) arsip-arsip dalam usaha penentuan lokasi sesuatu arsip menjadi lama dan sukar. Dalam praktek kearsipan yang berlaku sekarang terlalu banyak pencatatan-pencatatan yang dilakukan yang sebetulnya kurang diperlukan.

Hal ini disebabkan tidak adanya ketentuan-ketentuan yang berlaku tentang arsip-arsip apa saja yang perlu dicatatat dan yang tidak perlu dicatat atau dengan kata lain arsip apa saja yang perlu diawasi atau dikendalikan. Oleh karena tidak adanya ketentuan yang sedemikian itu, maka para petugas arsip mengambil jalan tengah dan aman yaitu mencatat seluruh arsip-arsip yang diterima maupun yang diciptakan sendiri oleh suatu instansi, tanpa menghiraukan perlu atau tidaknya arsip itu dicatat, diawasi atau dikendalikan.

3. Pemindahan, Penyusutan/Pemusnahan Arsip (Transfer, Weeding/Disposal)

Dalam praktek kearsipan yang berlaku sekarang belumlah ditemukan azas-azas atau petunjuk-petunjuk yang jelas tentang pelaksanaan kegiatan pemindahan, penyusutan/pemusnahan. Ditinjau dari segi administrasi, pemindahan, penyusutan/pemusnahan adalah bertujuan sebagai berikut:

a. Penghematan ruang dan biaya
b. Penghematan waktu dalam usaha pencarian kembali arsip-arsip yang disimpan.

Dengan adanya pemindahan, penyusutan/pemusnahan arsip secara teratur dan berencana maka pemakaian ruang dapatlah diatur sebaik-baiknya dan se-efisien mungkin. Pemindahan, penyusutan/pemusnahan arsip dapat membawa akibat file-cabinet yang dipergunakan untuk menyimpan arsip dapat menyediakan ruang untuk menampung arsip-arsip baru. Kita dapat membayangkan apa yang bakal terjadi bila arsip yang diciptakan atau diterima suatu instansi tidak dipindahkan, disusutkan/dimusnahkan. Akibat yang nyata adalah pada satu saat para pegawai tidak akan memiliki ruang kerja lagi. Sebagai bahan perbandingan dapat dikemukakan bahwa lima file cabinet yang disusun dalam denah segi empat menempati ruang yang sama dengan ruang yang disediakan untuk satu meja kerja dan satu kursi yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk bekerja. Pemindahan, penyusutan/penghapusan hendaklah

dilihat dalam konteknya dengan life span daripada arsip. Life span dari arsip adalah tahap-tahap yang harus dilalui oleh sesuatu arsip yaitu:

a. Creation (penciptaan arsip)
b. Active life (arsip-arsip yang telah diciptakan itu secara aktif dipergunakan langsung dalam pelaksanaan pekerjaan).
c. Retirement (berupa arsip statis dipergunakan secara tidak langsung dalam pelaksanaan pekerjaan atau sama sekali tidak ada nilainya lagi untuk disimpan dan sudah boleh dimusnahkan).

Sejak sesuatu arsip itu diciptakan sampai kepada retirement seharusnya kita sudah mempunyai rencana terhadap arsip itu. Sejak sesuatu arsip diciptakan atau diterima dari instansi lain kita sudah dapat menentukan berapa lama arsip itu dipergunakan secara langsung dalam pelaksanaan pekerjaan, bila kita dapat mengadakan pemindahan dan penyusutan arsip-arsip dari file kerja, maka perlu dipertimbangkan apakah arsip tersebut perlu disimpan secara permanent dalam pusat penyimpanan atau perlu diserahkan kepada Arsip Nasional atau langsung dimusnahkan. Perencanaan arsip dalam rangka life span dari arsip tersebut di atas mengharuskan kita menentukan "retentjon period" dari kelompok-kelompok arsip. Dalam menentukan "retention period" ini kita harus pula berpegang kepada ketentuan peraturan-perundangan yang berlaku, di samping kebiasaan (usage) dari suatu instansi, misalnya ketentuan yang tercantum dalam Surat-Edaran B.P.K. dan kebiasaan tertentu dari suatu instansi menyimpan dalam waktu yang lama sekelompok arsip tertentu untuk keperluan informasi.

Sebagai akibat dari tidak adanya praktek pemindahan, penyusutan/penghapusan secara teratur dan berencana dapat mengakibatkan arsip-arsip dinamis, statis, maupun semi-statis dapat bercampur baur satu sama lain. Bercampur baurnya arsip lama, baru atau tidak bernilai untuk disimpan dapat memperlambat usaha-usaha pencarian kembali sesuatu arsip yang diperlukan dalam pelaksaaan pekerjaan. Dari pengalaman dapat kita rasakan adanya arsip yang tidak dapat kita temukan berminggu-minggu lamanya. Dalam praktek kearsipan yang berlaku sekarang bukanlah tidak ada praktek pemindahan, penyusutan/penghapusan itu dilaksanakan. Praktek itu ada, akan tetapi dilaksanakan sendiri-sendiri oleh unit-unit dalam satu instansi tanpa adanya kontrol dari unit kearsipan. Praktek itu dilaksanakan dalam keadaan yang mendesak, misalnya untuk mengatasi persoalan ruang atau menciptakan suasana ruang kerja yang lebih baik. Kebiasaan untuk membubuhkan "retention period" pada sebuah arsip jarang kita temukan, misalnya tulisan "discard October, 15, 1978" sebagaimana kita temukan dalam praktek kearsipan di negara yang sudah maju." Kebiasaan ini memang belum dapat kita tumbuhkan, selama belum adanya ketentuan-ketentuan yang dapat dipegang.

4. Peralatan, Perlengkapan dan Tata-ruang

Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil penelitian kearsipan yang dilakukan oleh A.N. — L.A.N. dapat diketahui tidak adanya kaitan yang mantap antara pengadaan peralatan dan perlengkapan dengan sistem filing yang dipakai di satu pihak, antara pengadaan peralatan dan perlengkapan dengan penyediaan ruang, prosedur kerja dan arus kerja di lain pihak. Hubungan antara pengadaan peralatan dan perlengkapan dengan sistem filing, prosedur kerja, arus kerja dan ruang yang tersedia adalah penting sekali dalam perencanaan kearsipan. Beberapa pertanyaan seperti dibawah ini perlu dijawab dalam menyusun suatu rencana kearsipan.

a. Sistem filing apakah yang akan dipergunakan?

(1) alphabetic, (2) numeric, (3) geographic, (4) subject. Dalam hubungan ini perlu pula dijawab jenis arsip dan jumlah arsip yang harus di-filed.

b. Peralatan dan perlengkapan apa yang harus dipergunakan?
   (1) berbagai jenis file-cabinet, opened shelves,
   (2) berbagai jenis guides, folders (map).
   Dalam hubungan ini perlu dijawab apakah kita juga memiliki jenis-jenis arsip khusus seperti peta, gambar yang memerlukan peralatan tersendiri.
c. Prosedur filing apakah yang harus digunakan?
   (1) charge-out, (2) cross-reference dan sebagainya.
d. Penentuan retensi arsip.

III. PROSPEK SISTEM KEARSIPAN DENGAN MEMPERGUNAKAN KARTU PADA MASA YANG AKAN DATANG.

1 Dalam usaha-usaha memecahkan masalah-masalah yang dihadapi dalam bidang kearsipan dewasa ini perlu kita tentukan dulu masalah-masalah apakah yang perlu mendapat penyelesaian dengan segera. Dari hasil penelitian kearsipan yang dilakukan oleh A.N. — L.A.N. kita menemukan beberapa masalah pokok yang perlu mendapat penyelesaian sebagai berikut:

a. Filing, indexing, classification
b. Pencatatan/pengendalian arsip
c. Transfer, weeding dan disposal
d. Retrieval/finding
e. Peralatan dan perlengkapan
f. Tata ruang
g. Konservasi dan preservasi
h. Personnel.

Dari sekian banyak masalah yang dihadapi sebagai tercantum di atas, maka masalah (1) filing, indexing, classification, (2) pencatatan/pengendalian arsip dan (3) masalah retrieval/finding adalah merupakan masalah yang perlu mendapat penyelesaian/pemecahan dengan segera, karena ketiga masalah ini dapat mempengaruhi secara langsung pelaksanaan tugas-tugas dari satu instansi. Dari pengalaman sehari-hari sering ditemukan bahwa dengan tidak adanya suatu sistem filing dan pengendalian arsip yang baik maka informasi-informasi yang bersumber dari arsip-arsip yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas, tidak dapat ditemukan atau tidak diketahui lagi lokasinya. Sering terjadi suatu keputusan dapat tertunda karena suatu berkas arsip tidak diketahui lagi tempatnya (periksa kasus-kasus yang banyak terjadi di bidang kepegawaian).

Dalam usaha kita menangani ketiga masalah tersebut di atas kita memerlukan "manuals" yang dapat dipakai sebagai petunjuk oleh petugas-petugas kearsipan. Pada saat ini oleh A.N. — L.A.N. telah selesai dipersiapkan ketentuan-ketentuan pokok tentang pengendalian arsip dan aturan-aturan pokok mengindek.

2. Pengendalian Arsip dengan Mempergunakan Kartu (slip)

Ada beberapa sasaran yang hendak dicapai oleh pengendalian dengan mempergunakan kartu, yaitu:

a. Kartu yang memuat keterangan-keterangan tentang suatu arsip dapat dipergunakan sebagai sarana retrieval/finding. Dengan kartu ini dapat ditelusuri secara lebih nyata tentang lokasi sesuatu arsip.

b. Kartu ini dapat dipergunakan sebagai sarana bagi transfer, weeding dan disposal. Arsip-arsip yang memerlukan transfer, weeding/disposal dinilai secara tidak langsung melalui kartu. Kartu-kartu ini sudah memuat keterangan-keterangan yang diperlukan dalam rangka penilaian ini.

c. Kartu dapat berfungsi sebagai arsip pengganti baik untuk arsip yang diterima dari luar maupun yang dikirimkan ke luar instansi. Selama arsip-arsip itu masih dipergunakan dalam pekerjaan oleh para pejabat maka arsip-arsip tersebut tidak dapat dikuasai oleh unit kearsipan, dan selama tidak dapat dikuasai itu, maka kartu dianggap sebagai pengganti arsip. Dalam jangka waktu tertentu para pejabat yang telah menguasai arsip dapat diperingatkan untuk meng-"transfer" arsip tersebut ke pusat penyimpanan arsip. Untuk arsip-arsip ke luar (surat-surat ke luar) unit arsip tidak perlu diberi tembusan. Maksudnya adalah dalam kegiatan-kegiatan transfer, weeding/disposal tidak timbul kekacauan karena banyaknya tembusan dan lagi pula dapat mengurangi jumlah-jumlah tembusan yang tidak diperlukan.

d. Oleh karena pencatatan keterangan-keterangan yang diperlukan tentang sesuatu arsip dilakukan melalui kartu maka akan membuka kemungkinan menyusun kartu-kartu itu dengan berbagai-bagai cara penyusunan (subject, classification number, acession number). Kemungkinan yang sedemikian itu sangat sedikit sekali ditemukan bila pencatatan kita lakukan melalui buku agenda (log-book).

Sebelum dibahas bagaimana mekanisme pengendalian arsip melalui kartu ini berjalan, sebaiknya dikemukakan terlebih dahulu petugas-petugas yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan pengendalian ini. Petugas-petugas yang diperlukan adalah minimal sebagai berikut:

a. Penerima surat (arsip)
b. Pencatat surat (arsip) sekaligus dapat bertindak sebagai indexer.
c. Pengarah surat (jika pencatat surat tidak dapat bertindak sebagai indexer, maka tugas indexing atau classfiying dapat diambil alih oleh pengarah surat).

Semua petugas-petugas tersebut adalah bekerja dalam unit arsip-arsip. Petugas dan pejabat lain yang terlibat dalam mekanisme/proses pengendalian ini adalah:

a. Sekretaris atau juru-juru file yang bekerja dalam unit lain.
b. Pimpinan atau pengolah.

Pencatat surat adalah petugas yang diberi pekerjaan khusus mengisi keterangan-keterangan pada kolom-kolom yang terdapat pada kartu. Oleh karena pengisian indek memerlukan pengetahuan yang luas tentang pelaksanaan kegiatan sesuatu kantor, maka seandainya pencatat surat ini masih belum mempunyai pengetahuan yang sedemikian itu, maka tugas indexing dapat diambil alih oleh pengarah surat. Pengarah surat bukanlah dimaksudkan dalam pengertian yang sempit yang hanya semata-mata menyampaikan surat atau arsip kepada yang berkepentingan. Lebih dari itu, bahwa seorang pengarah surat harus mampu menentukan surat-surat yang harus disampaikan langsung kepada pimpinan atasan dan surat-surat yang tidak harus disampaikan kepada pimpinan atasan, melainkan kepada pimpinan bawahan yang secara fungsionil dan rutin dapat menyelesaikan perihal isi surat yang bersangkutan. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa seandainya dalam satu hari terdapat 100 buah surat yang ditujukan kepada seorang gubernur bukanlah berarti keseluruhan perihal isi surat

yang terdapat di dalam 100 buah surat itu harus secara langsung ditangani oleh gubernur. Sudah barang tentu ada pejabat lain secara fungsionil dapat menangani perihal isi surat tersebut. Istilah Pengolah sebagaimana dikemukakan di atas adalah pejabat yang akan mengadakan pengolahan terhadap perihal isi surat. Pejabat yang kami maksud adalah pimpinan dalam segala tingkatannya. Untuk menjelaskan mekanisme pengendalian arsip ini, sebaiknya janganlah dulu dilihat dai struktur suatu instansi. Sekedar untuk memudahkan maka mekanisme pengendalian arsip dapat dilihat dari dua unit yang berhubungan satu sama lain sebagai berikut:

UNIT ARSIP	UNIT X
1. Penerima surat	1. Pimpinan/pengolah
2. Pencatat surat/indexer	2. Sekretaris/juru file.
3. Pengarah surat/indexer	
4. Arsiparis.	

MEKANISME PENGENDALIAN UNTUK SURAT-SURAT (ARSIP) MASUK

1. Surat diterima oleh Penerima Surat dengan mengadakan pengecekan seperlunya, kemudian diteruskan kepada Pencatat surat.
2. Pencatat surat mencatat keterangan-keterangan yang diperlukan pada 3 buah kartu dengan index atau tanpa index. Surat bersama 3 buah kartu diteruskan kepada Pengarah Surat.
3. Pengarah Surat mengisi kolom pengarahan, dengan index atau tanpa index (telah dibuat oleh pencatat surat). Surat bersama 3 kartu diteruskan kepada Sekretaris Pimpinan/Pengolah.
4. Sekretaris Pimpinan/Pengolah membubuhkan paraf atas nama pimpinan. Dua buah kartu dikembalikan kepada Pengarah Surat yaitu kartu I dan II, sedangkan Kartu III disimpan oleh Sekretaris Pimpinan/Pengolah yang disimpan dalam sebuah box (file). Surat diteruskan kepada Pimpinan untuk diolah.
5. Setelah kartu I dan II diteirma oleh Pengarah Surat, maka kartu II diteruskan kepada arsiparis untuk di-filed. Kartu II inilah yang dianggap sebagai arsip pengganti. Kartu I tetap berada pada file Pengarah Surat yang sewaktu dapat dipergunakan sebagai alat control untuk mengetahui adanya arus surat-surat tidak melalui prosedur yang telah ditentukan dan sewaktu-waktu dapat diambil tindakan/sangsi (tidak memberikan stempel resmi) sebelum surat yang tidak melalui prosedur itu dicatat kembali melalui kartu.
6. Setelah surat diolah oleh Pimpinan dan tidak diperlukan lagi, maka surat dikembalikan kepada Sekretaris untuk di-filed.

Untuk surat-surat (arsip) ke luar pada dasarnya sama dengan mekanisme/prosedur surat-surat (arsip) masuk. Perbedaannya hanyalah Sekretaris Pimpinan/Pengolah bertindak sebagai pencatat surat baik dengan index atau tanpa index. Sehubungan dengan surat-surat masuk, mungkin timbul pertanyaan bagaimanakah bila suatu surat masuk yang diterima seorang pimpinan perlu diteruskan kepada pejabat bawahannya. Untuk menjawab pertanyaan ini kita dapat mengajukan dua kemungkinan, yaitu:

a. Surat masuk itu di-photocopy
b. Surat masuk itu (asli) disampaikan kepada pejabat bawahan tanpa di-photocopy.

Pada kemungkinan kedua Sekretaris Pimpinan/Pengolah harus memper-

siapkan dua kartu untuk diparaf oleh sekretaris/pembantu pejabat bawahan. Setelah surat diserahkan dan kedua kartu diparaf oleh sekretaris/pembantu pejabat bawahan, maka Kartu I ditahan oleh Sekretaris Pimpinan/Pengolah dan di-clipped bersama-sama dengan kartu III yang semula diterimanya dari unit arsip. Kartu I yang dibuat oleh Sekretaris Pimpinan/Pengolah sebetulnya berfungsi sebagai tanda bukti peminjaman dan harus dikembalikan sewaktu-waktu kepadanya. Seandainya pejabat bawahan perlu pula meneruskan surat tersebut kepada pejabat lainnya, maka prosedurnya sama saja. Kemanapun surat itu diteruskan selanjutnya akan dapat nanti ditelusuri secara nyata dan seandainya nanti surat itu tidak dapat ditemukan kembali maka kita dapat pula menentukan secara pasti petugas yang telah membuat kelalaian. Dengan demikian tidak akan kita temukan lagi saling tuduh menuduh bila sesuatu arsip itu hilang.

3. Tidak Semua Arsip Perlu Dikendalikan Melalui Kartu

Dalam pengendalian arsip melalui kartu berlaku suatu ketentuan tidak semua arsip baik yang diciptakan sendiri maupun yang diterima perlu dikendalikan. Setiap instansi perlu menentukan arsip-arsip mana yang perlu dikendalikan dan arsip-arsip mana yang tidak perlu dikendalikan. Dalam penentuan ini perlu pula diperhatikan peraturan-perundangan yang berlaku dan kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dalam instansi yang bersangkutan.

Ada peraturan perundangan yang mengharuskan sekelompok arsip tertentu dipelihara dan disimpan dalam jangka waktu yang lama. Selain dari itu terdapat pula kebiasaan tertentu dari suatu instansi menyimpan sekelompok arsip yang sangat berguna bagi keperluan informasi dan perencanaan dimasa depan. Untuk menentukan arsip-arsip mana yang harus dikendalikan maka arsip-arsip itu perlu kita golongkan ke dalam dua golongan, yaitu:

a. Arsip penting (Non-routine).
b. Arsip biasa (Routine).

Arsip penting dapat pula kita golongkan ke dalam golongan-golongan arsip sebagaiberikut:

a. Vital
b. Penting (Important)
c. Sangat berguna (useful).

Sedangkan arsip biasa adalah arsip-arsip yang tidak esensiel. Sebagai contoh terhadap arsip-arsip penting adalah sebagai berikut:

a. Arsip-arsip yang dapat mempengaruhi eksistensi suatu organisasi.
b. Arsip-arsip yang dapat menimbulkan hak, bukti yang tidak dapat diganti bila arsip itu hilang.
c. Arsip-arsip yang mempunyai konsekwensi keuangan seperti tagihan dan beban.
d. Arsip-arsip yang mengandung konsepsi-konsepsi, kebijaksanaan, putusan-putusan penting dan sejenisnya.
e. Arsip-arsip yang mengandung aspek sejarah dari suatu organisasi.
f. dan sebagainya.

Contoh dari arsip yang tergolong arsip biasa adalah sebagai berikut:

a. Arsip-arsip yang tidak memerlukan tindak lanjut.
b. Arsip-arsip yang mengandung informasi yang bila sudah diketahui tidak mempunyai nilai untuk disimpan atau informasi tersebut dapat dengan mudah diperoleh dari sumber lain.
c. dan sebagainya.

Jika kita melihat penggolongan arsip sebagaimana tercantum di atas, maka arsip-arsip yang perlu dikendalikan itu adalah arsip-arsip penting. Arsip-arsip biasa cukup dicatat saja dalam lembaran ekspedisi (lembaran penerus) sebagai tanda bukti bahwa arsip tersebut telah diterima oleh pejabat yang berkepentingan.

Penentuan arsip-arsip penting dan arsip-arsip biasa hendaklah disusun secara terperinci, jelas dan sebaiknya dituangkan dalam sebuah "manual".

4. Deskripsi Kartu Kendali

Keterangan-keterangan yang terdapat dalam kartu kendali adalah sebagai berikut:

a. (1) Indek, (2) Kode, (3) No. Urut M/K
b. Perihal
c. Isi ringkas
d. Lampiran
e. (1) Dari, (2) Kepada
f. (1) Tanggal, (2) No. Surat
g. (1) Pengolah (paraf), (2) Hubungan, (3) Arsip di
h. Petunjuk silang (cross-reference).

Keterangan-keterangan yang perlu diisi dalam kartu kendali sebagaimana tercantum di atas masih dalam bentuk transisi, oleh karena masih dicantumkannya kolom "Perihal" di dalamnya. Perihal sebetulnya adalah subjek, akan tetapi dalam pembuatan perihal sering kita temukan rangkaian kata-kata yang panjang yang hampir mendekati kalimat yang utuh maka pensaratan pembentukan subjek tidak dipenuhi. Dalam kartu kendali, perihal ini masih dimasukan dan berfungsi sebagai penuntun bagi penentuan indek yang berupa subjek. Suatu indek yang berupa subjek (subjeck heading) sebaiknya ringkas, terdiri dari satu kata atau lebih yang berupa kata benda dan dapat dihubungkan dengan "dan," "titik," atau "koma" (inverted heading). Dan membangun dan membentuk subject-headings sebaiknya diberikan petunjuk-petunjuk yang dituangkan dalam sebuah "manual."

Kode sebaiknya berupa "classification number" dan setiap "classification number" adalah mewakili suatu subjek. Classficiation number yang dimaksud adalah classification number yang bersifat decimal yang berarti setiap classification number yang mewakili suatu subjek dapat dipecah ke dalam sepuluh number yang mewakili sub-sub subjek dari subjek pokok.[2]) Sebagai contoh dapat diberikan sebagai berikut:

07 Hukum jabatan
071 Tegoran
072 Penundaan (Pangkat/Gaji)
073 Schorsing
074 Pemberhentian
075 Pemindahan
076 –
077 –
078 –
079 –

---

2) Dalam sistem kelasifikasi arsip yang dikembangkan oleh Team A.N. – LAN terlihat adanya kombinasi "initials" suatu subject dengan pemecahan decimal. Maksudnya subject utama tidak diberi nomor decimal, hanya pemecahan subject ke dalam sub-subject yang diberi angka decimal.

Ukuran dari kartu kendali sebaiknya adalah seperempat ukuran kertas folio dan kartu-kartu ini disusun dalam sebuah box. Bagaimana susunan kartu-kartu ini dalam box. Terdapat beberapa kemungkinan sebagai berikut:

a. Subject
b. Alphabetic menurut nama orang atau badan
c. Geographic, bila yang dijadikan indek adalah nama tempat
d. Numeric berdasarkan kode decimal number
e. Accession number dari surat-surat masuk/ke luar (tidak dianjurkan untuk memakainya).

Dianjurkan untuk file-kerja susunan kartu-kartu ini adalah berdasarkan subjek. Dalam hubungan dengan file-kerja ini sebetulnya terdapat dua file yaitu (1) file kartu-kartu dalam box, (2) file arsip-arsip dalam file cabinet (file kerja). Susunan kartu-kartu dalam box dan susunan arsip-arsip dalam file cabinet adalah sama berdasarkan subjek (subject file). Susunan arsip-arsip yang terdapat dalam pusat penyimpanan tidak lagi berdasarkan subjek, akan tetapi dirubah menjadi susunan numeric berdasarkan decimal number. Perubahan ini dimungkinkan selain decimal number ini adalah mewakili suatu subjek, juga dalam kartu kendali penempatan indek dan kode dalam kolom pertama adalah sejajar (lihat contoh di atas). Begitu pula setiap surat/arsip yang diterima selalu dibubuhkan indek dan kode-nya.

5. Pengisian Kartu Kendali Memerlukan Pengetahuan tentang Meng-indek dan Klasifikasi.

Pekerjaan filing memerlukan pengetahuan yang luas tentang cara-cara mengindek dan menyusun klasifikasi. Mengindek adalah memberikan ciri-ciri khusus terhadap sesuatu arsip atau sekelompok arsip. Erat hubungannya dengan indek ini adalah pekerjaan klasifikasi yaitu menggolongkan arsip-arsip itu ke dalam golongan-golongan tertentu sehingga arsip-arsip yang mempunyai golongan atau subjek yang sama dapat terhimpun menjadi satu dalam satu lokasi.

Kedua pekerjaan tersebut di atas memerlukan petunjuk-petunjuk yang jelas dan tertuang ke dalam sebuah "manual." Arsip Nasional dan Lembaga Administrasi Negara dalam usahanya menyempurnakan dan memperbaiki sistem kearsipan yang berlaku sekarang telah mengeluarkan sebuah manual yang memuat ketentuan pokok/dasar bagi pekerjaan mengindek dan penyusun klasifikasi yang dapat dipergunakan sebagai dasar bagi beraneka ragam sistem filing yang dibutuhkan oleh instansi-instansi pemerintah.

6. Kemungkinan Penerapan Pengendalian Arsip Melalui Kartu

Sebagai konsekwensi dari penerapan kartu kendali adalah buku agenda kurang berperan lagi. Sebetulnya perubahan pencatatan arsip-arsip dari buku agenda kepada kartu kendali bukanlah merupakan suatu perubahan yang prinsipiil, oleh karena banyak keterangan-keterangan tentang sesuatu arsip yang perlu dicatat dalam buku agenda juga sebagian besar ditemukan dalam kartu kendali. Mungkin yang banyak menimbulkan kesulitan bagi dan tantangan dari petugas-petugas arsip dewasa ini adalah pekerjaan meng-indek dan menyusun klasifikasi yang sebelumnya mungkin kurang terbiasa bekerja dengan cara-cara yang sedemikian itu. Oleh sebab itu dalam menghadapi berbagai masalah kearsipan dewasa ini, maka masalah indexing, classifiying dan pengendalian arsip melalui kartu adalah merupakan prioritas utama untuk dipecahkan.

Ketiga masalah tersebut di atas adalah penting untuk dipecahkan, karena tanpa adanya petunjuk-petunjuk yang baik tentang indexing, classifying dan pengendalian arsip maka sukarlah buat kita mewujudkan suatu sistem filing dan retrieval yang baik pula.

BUREAUCRACY AND ADMINISTRATIVE REFORM IN AFRICA: IN SEARCH OF AN ORGANIZATION MODEL

BY

RAGAA MAKHARITA, Ph.D.

The chief administrative preoccupation of African states after independence was the orderly take-over of the administrative responsibilities and the africanization of the personnel to assume the new roles of a sorreign state. These went far beyond the maintenance of law and order in the realm to the development of economy and the attainment of a better standard of living for a population whose levels of aspirations increased and who naturally, looked for the government to provide solutions for their problems. To these demands were added those of an economic and political world whose increasing complexity pressed the governments of Africa to play an important role in the international economic and social order.

The administrative machinery inherited from colonial regimes could hardly carry the weight of these pressures. The load outpaced its capability. The call for administrative reform was echoed in many parts of Africa.

In Ghana, for example, the Commission on the structure and remuneration of the Public Service (the Mills-Odoi Commission) was established in 1967. Nigeria established the Salaries and Wages Review Commission, in 1970. In the same year, Kenya established the Public Service Structure and Remuneration Commission (The Ndegwa Commission). [1] So did Morocco when it created the Administrative Reform Commission, Burundi when it set up in 1969, The Comite National de Reforme et de Modernisation, and Zaire when it created in 1972, la Commission de Reforme de l'Administration Publique.[2]

The need for administrative reform was not limited to the African continent but was also felt in other developing parts of the world. Brazil and India went to the extent of establishing a Department of Administrative Reform, in 1962 and 1964 respectively. Iran established the High Council on government Administration, in 1961. The Philippine appointed a Reorganization Commission, in 1973. [3]

Though their missions differed in scope, strategic foci and priorities, these departments, Commissions and Councils shared common goals: improving administrative capabilities, bridging the gap between government inputs and outputs and adapting the administration to the multitude of complex roles it must play for economic and social development.

---

(0) This paper is developed within the context of CAFRAD's comprehensive study of Administrative Reform in Africa in oder to help individual countries in formulating and implementing their own reform programmes. The objective is to provide some thoughts on the reform of administrative structures and to propose some guidance for the development of an organization model which may provide for an efficient and effective machinery of government in Africa.

1. For a discussion of osme of these and other experiences see the *Proceedings of the United Nations Interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries* held in Falmer, Brighton, U.K., 1971 especially Vol. II and III. United Nations Publications No. ST/TAO/M/52 and 62.

2. Leon Jumelle, "La Reforme Administrative au Zaire, *Revue Internationale des Sciences Administtratives* Vol. XL No. 2, 1974, pp. 171 – 181.

3. Indeed, the United States and Europe were no exception. Programs of administrative reform were elaborated by the Ash Council in the U.S.A. (1971), by the Fulton Commission in the United Kingdom (1968), and by the Ministre d'Etat charge des reformes administratives, en France (1971), to state only a few examples.

Their investigations opened many areas for in-depth analysis and brought into question the whole gamut of administrative aspects: the structure of administrative machinery, the functions of its components and their interrelationship, the personnel management, the methods and procedures utilized, the delivery systems and the control mechanisms, in order to find out the deficiencies, define the radlocks and plan for better management.

NEED FOR REFORM

Several factors necessitated the reform of african administration:

1. The significant difference between the roles that administrations had been planned for and the new responsibilities the governments had to assume.
2. Change in the political realities in Africa. Revolutionary regimes needed a machinery of government that could respond to and reflect the new ideology.
3. Change in the relationship between the administration and the administered. Government institutions had to be put in the service of the people.
4. The new cadres brought with them new thoughts to which the old administrative machinery was unable to respond.
5. The rate of change and rhythm of the evolutionary process Imposed the need to utilize new techniques to solve the problems of the young nations.
6. Delay in the delivery of development programs or the failure thereof, was seen as a direct result of deficient administrations incapable of translating the plans into actions producing concrete results.

It was necessary therefore, that many african countries should attempt to adapt their administration to the new roles and realities through administrative reform programs of varying scopes and areas of emphasis.

THE REFORM PROCESS

The reform of any administration is a deliberate and conscious long-term activity designed to effect a positive and desirable change in the administration and management of different types of institutions through which the government attempts to fulfill its objectives. It is a comprehensive multi-dimensional process which aims at improving the delivery of government services to the public. It calls for overall planning to determine the strategy targets, priority sectors, the timing and sequence of reform events and the development of a favorable political climate which is conducive to accepting change. It calls for a thorough and continuous monitoring of the administrative system in its totality in order to adapt it to changing needs and emphasis. It is not therefore, an "operation" with limited goals which can be achieved in a given period with definite beginning and end.

The discussion of administrative reform as a "process" is beyond the limits of this paper. Our objective is to deal with only one aspect of the process, namely the reform of administrative organization structure, as part of the comprehensive effort to induce improved management of the public business.

Structure however, is only a facet, important though it is, of public management. Although an ineffective administration may be a result of a deficient structure, its reform does not necessarily improve performance or

increase managerial effectiveness. An organization, regardless of its structure, functions in, and is part of an ecological set in which political and human factors are influential elements. These should also be viewed in the context of the dimension of values prevalent in the society and especially among the role players within the structure itself.

A consideration of structure alone, is a consideration of the "static" elements in administration. It is humans that give structure life and dynamism. "Human" should be cannoted with behaviour, skills and attitudes which influence the capacity of the structure to respond to internal and external pressures and demands.

Structuring the administrative organization is however, of crucial importance. It is the design of the framework of institutions through which the government's plans and decisions are made operational. Such design is political in the first degree, since it allocates functions, assigns duties, and establishes mechanisms to allow for political monitoring and control. Such distribution of responsibilities bears with it the signifiance of priority, size and nearness to the center of power and decision-making.

Structural design also affects the kind of relationships that may exist between different organizations, as well as between the various parts within the same organization. This will depend on the conditions under which the design is decided and the political objectives that guide the designer's work. However, no matter how well designed the structure may be, its stability or instability is a function of the change in the political motives that create it.

The reform of the administrative structure is necessitated by the following factors:

1. The existence of a pletora of organizations whose creation might have been influenced by political expediency, but whose raison d'etre has changed or ceased to exist.
2. In the heat of revolutionary zeal, new organizations are set up without due regard to the duplication their functions might create with those of the old and established institutions.
3. Separate and disparate entities widen the scope of bureacracy. The need to control and coordinate their activities is imperative.
4. Organizations die hard. If functions are not streamlined and areas of responsibility are well defined, conflicts may arise and efforts would be directed to solving these conflicts instead of moving on with the jobs to be done.
5. disfunctional structures create bottlenecks, conflicting centres of power and realms of authority. This may stifle the decision process and deaden the movement of the administrative machinery. Over charging a given structure may lead to disequilibrium and eventually to collapse.

THE CHOICE OF AN ORGANIZATION MODEL:

In order to reform the structure of african bureacracy and improve the above deficiencies, the organization designer has to make a choice between the various models that contemporary literature on organization theory describes as "modern".

Before we examine these models, it is important to underline the following thesis. The process of government organization and management is conditioned by some key institutional and non-institutional factors which make up the administrative ecology in which the process takes place.

Administration is thus a product of the political and social systems and subsystems prevalent in a given culture. Even within the same broader cultural setting, variations in the political and consequently in the governemental systems produce an administrative process that is uniquely conditioned by a number of interacting factors that are specific to a particular setting. Examples of these factors are the roles assigned to the political parties, the chief or central executive, the legislature, the Civil Service and specialized groups. The process is not only conditioned by these roles but also by how each conceives his role and plays it. [4]

The organization deisgner is therefore, bound by this process. Not can he overlook the impact of factors interaction; it prodoundly affects his work. His design may be doomed to failure if he does not work within the process matrix.

The choice of a model must be made, however. Principles and techniques come into play. Macro and micro considerations must be made. In the broader sense, the designer chooses between the classificatory or the combinatory approaches. By "classificatory" approach, we mean the structuring of the administration by grouping similar functions together in order to avoid duplication and, overlap.

While this approach might have been possible in the past when the very title of ministries and organizations denoted their mission and function in a simplistic fashion, it cannot fit the new activities. Under what traditional classification could we put such functions as the conservation of the environment, the development of sources of energy, the management of physical resources and the various types of social services: manpower development, social insurance urbanism, housing, regional development and health services.

Who can trace a demarcation line to separate between housing, regional development, public works and the environment. How can we distinguish between what is only economic or purely social services.

It is undoubtedly difficult to group these and other activities into neatly homogenous sets and assign each group to a given ministry. Decisions in one area certainly affect the activities of many others. All are parts of a living system that attempts to survive, develop and achieve desired goals.

The combinatory approach is therefore, more attuned to systems thinking. It brings together disparate but interdependent activities under the same leadership in order to better plan and budget programs in which various sets of people have to come together to fulfill desired objectives.

This is what happened in the United Kingdom after Fulton and was proposed in the Nixon plan for the reorganization of the executive branch in the United States. [5] This approach is not founded on the principle of

---

4. Ragaa Makharita, *the Central Process of Organization and Management in the National Government: A comparative Analysis of the Process in the United States and the United Kingdom.* Ph. D. Dissertation, the American University, Washington, D.C. 1971, (Michigan University Microfilm Center).

5. ——————, *The Proposed Reorganization of the U.S. Government : Box Reshuffling or Comprehensive Administrative Reform*: (Washington, D.C. Federal City College, 1971, Memographed). See also, John Hart, "Executive Reorganization in the U.S.A. and the Growth of Presidential Power", and Moshe Shani, "U.S. Federal Government Reorganization: Executive Branch Structure and Central Domestic Policy-Making Staff", both in *Public Administration* (U.K.) Summer, 1974, Vol. 52, pp. 179 — 191 and pp. 193 — 208, respectively. For a discussion of the application of the Fulton Commission recommendations see, *First Report of the Civil Service Department, 1969* (London, HMSO, 1970).

coordination, much as it may forster it, but on the necessity of interdisciplinary collaboration in complex problem solving situations. Its application requires extensive analysis of functional interdependence in order to avoid possible areas of conflict.

Having gone through these differentiation and integration processes. [6] The structure designer has also to define the shape of the model. Let's first agree with Nadler that a model is an abstraction and a representation of real life phenomena. [7]

A useful model shoud have the following characteristics:

1. Relevance to the specific purpose. The function must be well defined in order to allow for prediction.
2. It allows system elements to be interrelated.
3. It facilitates communication with a minimum of complexity.
4. It allows for control and for eventual modification of the system functions.

Models in the case of administrative organization should be both structural, portraying the elements and their interrelationships and functional, showing the throughput processes. [8]

The organization designer will also be concerned with the problems or issues that may develop in the organization and with the alternatives open to him in coping with these issues as well as with the possible consequences of each alternative. He is thus concerned not only with modelling the structure, but also with the process of organization.

Organization theorists have provided us with different approaches or techniques, sometimes called "schools", "models" or "theories" of organization. They provide the designer with a rich source of theoretical considerations and practical applications. A brief discussion of these "schools" is in order.

The classical school of organization developed by Taylor, Harrington and Fayol held the view that the chief goal of organization is efficiency. This can be achieved by the definition of functions, their rational distribution and the establishment of legitimate scalar authority that can impose controls and coordinate the various tasks to be performed. [9] It called for specialization and for logical and consistent relationships among the various parts of an organization. This is based on the hypothesis that humans behave logically and rationally in an organized context that ensures their security. It is therefore, a normative model based on analysis and deductions from an assumption. People in this model are conceived as the means through which

---

6. Max D. Richards and Paul S. Greenlaw, *Management Decisions and Behaviour: (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1972) pp. 232 — 233. See also William G. Scott and David K. Hart, "The Moral Nature of Man in Organization : A comparative Analysis", Academy of Management Journal*, June, 1971, pp. 242 — 255 and William G. Scott and Terence R. Mitchell, *Organization Theory : A structural and Behavioral Analysis*, (Homewood, Ill., Richard D. Irwin, Inc. 1972).

7. Gerald Nadler, *Work Design :. a Systems Concept* (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1970) p. 50. See also S.A. Gregory (ed.). *The Design Model* (New York, Penlum Press, 1966) p. 331.

8. Salah E. El-Maghraby, "The Role of Modelling in Industrial Engineering Design", *Journal of Industrial Engineering* Vol. 19, No. 6, June, 1968, pp. 292 — 305. See also, Richard A. Johnson, et al. *The Theory and Management of Systems*, 3rd ed. (New York, McGraw-Hill Book Co. 1972) especially ch. 2.

9. Joseph Litterer, Organizations: Structure and Behavior: (New York, John Wiley, Inc., 1968) pp. 1 — 13.

formal objectives of the organization are accomplished.

This formal model of organization is also based on the Weberian concept of organization that was seen as particulary useful for "modern officialdom". Max Weber defined the elements of his model as follows:

1. Fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by laws, rules, and administrative regulations.
2. Activities are distributed with in the bureacracy in a fixed way as official duties.
3. Authority to give the commands required is distributed in a stable and official manner and is strictly delimited by rules concerning the coercive means placed at the disposal of officials.
4. Methodical precision is made for the regular and continuous fulfilment of duties and for the execution of the corresponding rights.
5. Only persons who have the regulated qualifications can serve as emploees.
6. Hierarchical levels of graded authority to provide for orderly super/subordinate relationship, for supervision and for establishing an appeal system in a definitely regulated manner.
7. Management of the modern office is based on written documents (files). [10]

The model was attacked on behavioral grounds. It was interpreted as insufficient as it neglected the impact of human interaction within the bureacracy on goal attainment and on the very life of the organization. It provided a mechanistic view of bureaucracy and thus discarded the role of values, professional culture, communication and the influence of individual and group behaviour on performance. Not did it take into consideration the influence of the physical work environment on task fulfilment. Efficiency was conceived as a natural consequence of rational and well regulated behavior. The neat division of labor, the establishment of procedures, hierarchy and authority do not necessarily imply that the job is done effectively. Effectiveness was not considered by the model.

The deficiencies in the bureaucratic model necessitated the development of another model under the influence of behavioral science research findings. This model is sometimes described as **"neo-classical"** or "informal organization" model. While it accepts the basic tenets of the consciously planned classical bureacratic model, it modifies it by introducing the behavioral dimensions. It changes the emphasis from efficiency to effectiveness. The general theme is that human behavior may disrupt the neat organization structure and could thwart the logical relationships built into it.

The behavioral school recognizes the fact that within the formal system, informal subsystems spring and grow naturally from the association of people having common or naturally supportive needs, interests or objectives. These subsystems may also evolve from work proximity and arrangements which people develop on the job for mutual security and group cohesiveness. This influences the interpretation and applications of formal rules and creates group norms that are capable of superseding job regulations.

---

10. William Scott, "Organization Theory : An Overview and Appraisal" and Max Weber, "Bureaucracy", both reprinted", in Joseph Literer, *Organizations* . . . . ibid. pp. 7 — 26 and pp 40 — 50 respectively. See also William H. Newman, *Administrative Action*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1951) especially ch. 16.

The model also recognizes the impact of the degree of human satisfaction on job performance and consequently on the capacity of the organization to achieve its objectives. It takes note of the possible dissonance in role perception and role assignment. People may behave differently from what is planned for them due to such dissonance or due to differences between the individual's objectives and those of the organization.

The model therefore, provides for communication among the component structures of the system and for cautious stability. It has recently attempted to develop job enrichment for increased human satisfaction. It uses the power and influence of the informal organization to facilitate the achievement of the formal goals. [11]

The development of the systems concept in industrial engineering was soon to make its mark on the behavioral science research and on organization development. As Katz and Kahn put it, "Systems theory is an aproach and a conceptual language for understanding and describing many kinds and levels of phenomena. It is used to describe and explain the behavior of living organisms and combinations of organisms; but it is applicable to any dynamic, recurring process, any patterned sequence of events....... Systems involve the flow of energy from the environment through the system itself and back into the environment. They involve not only a flow of energy, but a transformation of it, an alternation in energic form the precise nature of which is one definition of the system itself".

The systems approach synthesizes man and his environment and facilitates the understanding of complex organizations as they interact with other elements in asocial, political, economic and competive ecological framework. It insists on the fact that "in dealing with pratical problems, one cannot tease out separate psychological economic or technical aspects, for the problem nearly always involves working with a total, integrated organizational unit". [13] It does not isolate men, structures, policies, procedures, or programs, but sees them as components in a total system. It takes human behavior as a given and considers it with other factors or cells in the system.

For organization development, the systems approach is useful in conceptualizing the long-run nature of an organization and in assembling the appropriate resources for achieving desired goals.

Each of these models has served a purpose and a need in its own time. Yet, never has any of them been applied in its puristic form. Each paved the way for the other and led to its development. Each is indeed a refinement of the past experiences. The cumulative effect is noticeable in the way they built up their concepts and defined efficiency and effectiveness. None grew up in a totally new land.

The excessive insistence on the utility of their precepts led sometimes to negative results. Today, we notice that the claims of the systems analysists that their wares have the answers to all managerial ills are decried as

11. Douglas McGregor, *The Human Side of Entreprise*, (New York, McGraw-Hill, 1960), R. Lickert, *New Patterns of Management*, (New York, McGraw-Hill, 1961), Chris Orgyris, *Personality and Organization*, (New York, Harper) 1957 especially chs 2, 3 and 7. See also his: *Integrating the Individual and The Organization* (New York, Wiley, 1964).

12. Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York, John Wiley, 1966) pp. 452 — 453.

13. P.G. Herbst, "Problems of Theory and Method in the Integration of the Behavioral Sciences". *Human Relations*, November, 1965, pp. 35 — 354. Quoted in Richard A. Johnson, et al. *The Theory and Management of Systems*, opt. cit. p. 15. See also, Kenneth Boulding, General Systems Theory : The Skeleton of a Science", *Management Science*, April, 1956.

fictitious. [14] In a witty critique of the systems approach, Ida Hoos points out the gross mismanagement and waste in the U.S. Department of Deferense, once the epitome of new management concepts and to the near bankruptcy of Lockheed, the corporation so replete with systems competence. "The mystique of technique", she says, "can serve to mesmerize only temporarily, for illusion allowed to go unchallenged, soon turns to disillusion". [15]

No model is therefore, sound in its own right and independently of the contribution of the others, wheter the model is applied in the african context or in that of the more developed nations. We have attempted to develop the analysis of the different approaches and models of organization in a manner that leads to their synthesis since each complements the others.

STRUCTURING AFRICAN ADMINISTRATION: A PROPOSAL

Administration in Africa reflects the particular situation in each country. As we pointed out earlier, the process of organization and management of any government is unique to the particular context in which it takes place. Although there are some common characteristics of african administration and politics, such as the adopting by many african countries of the one-party system, the placing of the party and its organs at the centre of the administrative structure and decision-making, and the vesting of "nation-builders" with the legislative and executive powers as well as with party leadership, the particularisms in each country defy the transferability of any structural model from one context to the other. There are no two countries in Africa, or even the world, which are identical.

The question of structure touches the very core of politcal ideology and the distribution of political power. The recent administrative reform in the Republic of Zaire was guided by the ideals of return to authenticity. The reform plan was designed by the Commission de la Reforme de l'Administration Publique on instructions from the Directeur Politique of the Bureau of the Popular Revolutionary Movement,the supreme institution in the Republic. The reform led to the abolition of the Civil Service Department and assigned the personnel management functions to the various Commissaires each in his own department. It created the Executive National Council to replace the Cabinet. Its weekly meetings are presided over by the President. In this Council, the various departments are grouped by sector: political, economic and social. We should note that the Department of Youth and Sports which was last in the order of department before the reform now ranks fifth in the new order and is placed among the departments having a "political" character. Its Commissaire is a member of the Political Bureau of the party, so is the Commissaire for National Orientation. [16]

Last year, Burundi followed the step of her neighbors. It created a National Executive Council and established the Ministry of National Orien-

---

14. For a review of the literature of the past decade, see Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting, *Public Administration Review*, Vol. XXI. No. 4. December, 1966, p. 298.

15. Ida R. Hoos, "Systems Techniques for Managing Society: A Critique", *Public Administration Review*, Vol. 33 No. 2. March/April, 1973 pp. 157 — 164.

16. Leon Jumelle, "La Reforme Administrative au Zaire", opt. cit.

tation to replace the Ministry of Information, as Zaire had done. However, the role of the two institutions are quite different in the two contexts. We have cited this case to show the influence of political decisions on government structure.

There is then no universally "african" model that can be easily and neatly transplanted from one context to an other. Serious modifications and adaptations are necessary to suit national particularisms. Each country should therefore, develop its own "national" model to satisfy its specific needs.

What we can propose therefore, is only a general model, a guide for local consideration. It is a model that synthesizes the positive elements in the organization models discussed above. It is therefore, a highly modified bureaucratic model. We find no alternative foundation to the authority, coordination, and control principles. In fact these principles go far beyond Taylor, Fayol and Max Weber to the beginning of the 11th Century when Mawerdi wrote his treaties on administrative law and distributed the functions of the government among four central "Wizarat" or departments.[17] Here are the postulates of the model:

1. Effectiveness is the chief paradigm. Ability to effect desired change is the goal. Perfect efficiency is illusory.
2. Objectives and functions should be clearly defined. The structure reflects the functions.
3. Structure are not closed entities, they are units or elements in a living system each contributing to the life and functions of the other. Interdependence should be fostered by communication network.
4. Information flow should link the elements of the system together and sensitize each to the programs and activities of the other.
5. Duplication and overlap is minimized by placing disparate but interdependent functions under the same leadership to induce effective programming and budgeting, the combinatory approach.
6. Coordination is essential but not limited to the top of the hierarchy. It should be fostered at all levels.
7. Policy formulation and planning should be a centralized participative activity. Responsibility for specific program execulation should be decentralized.
8. Authority is assigned and specified by law. The power of informal groups is recognized and is to be utilized to foster the formal structure and program actions.
9. Though all parts in the system are contributory elements to its success and therefore, all are important, a hierarchy in the structure is needed to provide leadership and make decisions.
10. The hierarchy should not have many layers in order to induce participation. A tall structure alienates the elements in the base of the hierarchy and makes difficult the flow of information necessary to continuously sensitize all the cells in the system.
11. Congestion in the decision process is avoided by reducing the span of agencies reporting to and awaiting for decisions from the top of the hierarchy.

---

17. Abou'l-Hassan Ali Mawerdi, *The Statutes of Government or the Rules of Public and Administrative Law* (Baghdad, 1910). Translated by E. Fagnan (Alger, University Press, 1915) especially ch. 2.

12. Growth of the living system should be monitored and controlled to provide for equilibrium. Structural inflationary growth is avoided by continuous adaptation of functions, assignments and structures.
13. Structural design should allow for functional differentation and distinction. Organizations or their subsystems should not all necessarily follow the same form of structure. Each should be structured to suit its own functions and the kinds of people that carry them out. It is not a question of a unique mould in which all structures are shaped.

This general model has learnt from the cumulative experience of the various organization theorists. It brings together the division of labor, control, coordination and authority principles of the bureancratie model. It takes into consideration the influence and role of people who man the structure and learns from the systems model its thinking, the interdependence of systems elements and the impact of the environment in which the administrative system itself is a subsystem.

NOT BY STRUCTURE ALONE:

We cannot insist enough on the fact that the reform of structure does not necessarily lead to a reformed administration, whether in Africa or in other parts of the wolrd. Structure is only a framework for program functions and jobs to be carried out. Insistence on structure is insistence on the form. A job is done effectively when the functions are carried out by people who believe in its value, who are satisfied with their roles, who feel a sense of justice and security, who feel that the organization is not insensitive to their needs, and who are treated as human beings, not cogs in huge machines.

This is not to undermine the importance of a reformed structure in the process of comprehensive administrative reform. No matter how well trained the people are, and no matter how much good will they may have, a deficient structure, a loaded bureaucracy, may deaden the good will, stifle enthousiasm and eliminate the possibility for innovative and forward moving management.

Administrative reform is however, more than reforming the structure. Structural adjustment can work no miracles when administrative manpower is inadequate and the possibilities to develop it are lacking. As Merle Fainsod put it: "The secret of development is not concealed in the interstices of governmental or administrative structure. Development takes place where skill is supported by commitment and the human resources exist to translate dreams into reality". [18]

CONCLUSION

The administration of development and the roles of the african government in their social order have brought a disequilibrium between what inherited administrative systems can do and what they are called upon to achieve. Administrative reform is sought in order to equip the administration to its tasks and adapt it to the political and social realities in individual african countries.

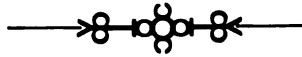
We have dealt in this paper with only one aspect of administrative reform: structuring the african bureacracy. We have surveyed approaches and models in a sythesized manner with a view to providing a general model

18. Merle Fainsod, "The Structure of Development Administration", in John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.) *Approaches to Development : Politics, Administration and Change*, (New York, McGraw-Hill, 1966) p. 200

wich presents some guidelines for structural design and development. The model we have proposed is synthetic in the sense that is has utilized the basic fibres of cumulative organization development thingking.

We have insisted on two points:

1. That conditions in specific countries lead to specific organization systems and processes that are peculiar to each individual country.
2. That there is no model with universal application. Each country has to adapt organization thinking and structures to its own peculiarisms.

We have also pointed out that the reform of structure alone is not enough. Administrative reform requires a conscious and comprehensive planning process to deal with all aspects of administration. Reforming the administrative structure is only one important element in a comprehensive process. It is in this sense that this paper was developed.

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA
TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN
LATIHAN
No. 0304/U/1976

tentang

PELAKSANAAN PENYESUAIAN PEMBINAAN DAN
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA
TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN,

Menimbang : bahwa dalam rangka pelaksanaan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 15 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 34 Tahun 1972 dan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan tanggal 29 April 1976 No. 098a/U/1976 tentang Kebijaksanaan Umum Bagi Pelaksanaan Pembinaan Pendidikan dan Latihan, dipandang perlu menetapkan peraturan Pelaksanaan Penyesuaian Pembinaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Latihan.

Mengingat :
1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 1973;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6/M Tahun 1974;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 dan 45 Tahun 1974;
5. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974;
6. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan tanggal 29 April 1976 No. 098a/U/1976.

Memperhatikan :
a. Permufakatan dalam Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan pada tanggal 5 Agustus 1976 dan 11 Desember 1976;
b. Konsultasi dengan semua Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PELAKSANAAN PENYESUAIAN PEMBINAAN DAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN.

BAB I
PENGERTIAN

Pasal 1

(1) Instansi yang secara fungsionil melakukan pembinaan pendidikan dan latihan yang selanjutnya disebut Instansi Pembina Fungsionil ialah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi dan Lembaga Administrasi Negara yang berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972 diberikan tugas dan tanggung-jawab fungsionil dalam pembinaan pendidikan dan latihan.

(2) Penyelenggara pendidikan atau latihan, ialah instansi atau lembaga pendidikan dan latihan yang menyelenggarakan pendidikan dan/atau latihan bagi kebutuhannya sendiri atau kebutuhan umum.

BAB II
PELAKSANAAN PENYESUAIAN PEMBINAAN

Pasal 2

Instansi-instansi Pembina Fungsionil Pendidikan dan Latihan sesuai dengan ruang lingkup dan tanggung-jawab masing-masing mengambil langkah-langkah untuk pelaksanaan penyesuaian pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan latihan, dengan memperhatikan kepentingan Instansi Pemerintah yang bersangkutan dan masyarakat.

Pasal 3

(1) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil segera melaksanakan pembinaannya terhadap semua penyelenggara yang sudah jelas-jelas masuk dalam ruang lingkupnya, serta segera pula melengkapkan inventarisasinya.

(2) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil menginventarisasikan semua penyelenggara yang belum jelas atau diragukan ke dalam ruang lingkup Istansi Pembina Fungsionil yang mana pembinaannya harus dimasukkan; kemudian berdasarkan atas analisa terhadap inventarisasi ini, Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan menentukan instansi fungsionilnya yang definitif, dan penentuan itu hendaknya dilakukan selambat-lambatnya akhir Desember 1976.

(3) Penyelenggara diwajibkan mentaati/mengikuti pembinaan yang dilakukan oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionilnya.

BAB III
PELAKSANAAN PENYESUAIAN PENYELENGGARAAN

Pasal 4

Pedoman untuk menetapkan penyelenggara suatu jenis pendidikan dan latihan adalah sebagai berikut:

1. Instansi Pemerintah penyelenggara yang seharusnya menyelenggarakan sesuatu program pendidikan dan latihan tetapi belum mampu menyelenggarakannya untuk sementara waktu program tersebut diselenggarakan seperti keadaan yang berlaku, dengan beberapa penyesuaian yang diperlukan.
2. Ketentuan pada angka 1 pasal ini tiap tahun ditinjau oleh Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan dan apabila keadaan belum mengizinkan, maka ketentuan pada angka 1 tersebut dapat terus dilaksanakan.

Pasal 5

Apabila usaha-usaha dalam penyesuaian ini membawa akibat perobahan satuan organisasi yang ada di lingkungan instansi yang bersangkutan, maka perobahan satuan organisasi tersebut supaya terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung-jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur negara.

Pasal 6

(1) Penyelenggaraan program pendidikan dan latihan oleh instansi-instansi bukan Pemerintah (swasta), baik itu dilakukan oleh perorangan, badan-badan, yayasan-yayasan, maupun oleh perusahaan atau asosiasi perusahaan, perlu pula dilakukan penyesuaian dalam pembinaannya.
(2) Instansi Pemerintah yang sekarang membina penyelenggaraan program pendidikan dan latihan tersebut pada ayat (1) pasal ini, supaya segera menyerah-terimakan wewenangnya kepada Instansi Pembina Fungsionilnya yang baru selambat-lambatnya akhir Desember 1976.

BAB IV
P E N U T U P

Pasal 7

Hal-hal lain yang belum diatur dalam Keputusan ini, akan diatur lebih lanjut dalam Keputusan tersendiri oleh Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan.

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1977.

Ditetapkan di : Jakarta
pada tanggal : 11 Desember 1976.

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN,
t.t.d.
(SJARIF THAJEB).

Sesuai dengan aslinya,
Disalin oleh:
Sekretariat Team Kordinasi
Pembinaan Pendidikan dan Latihan.

Salinan dari salinan,
Disalin oleh:
Sekretariat Pusdiklat LAN.

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN
MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA
TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
No. 0305/U/1976

tentang

PEDOMAN PELAKSANAAN PENYESUAIAN PEMBINAAN DAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA
TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan tanggal 11 Desember 1976 No. 0304/U/1976 tentang Pelaksanaan Penyesuaian Pembinaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Latihan, dipandang perlu menetapkan Pedoman Pelaksanaan Penyesuaian Pembinaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Latihan.

Mengingat :
1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6/M Tahun 1974;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 dan 45 Tahun 1974;
5. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974;
6. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/ Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan. tanggal 29 April 1976 No. 098a/U/1976;
7. Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/ Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan tanggal 11 Desember 1976 No. 0304/U/ 1976.

Memperhatikan :
a. Permufakatan dalam Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan pada tanggal 5 Agustus 1976 dan 11 Desember 1976;
b. Konsultasi dengan semua Departemen dan Lembaga Pemerintah Non-Departemen.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PEDOMAN PELAKSANAAN PENYESUAIAN PEMBINAAN DAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN.

Pasal 1

(1) Pelaksanaan penyesuaian pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan latihan dilaksanakan menurut pedoman-pedoman berikut:
   a. Pokok-pokok Kewajiban Instansi Pembina Fungsionil Pendidikan dan Latihan Serta Instansi/Lembaga Yang Dibina Dalam Rangka Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1972 Dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1974;
   b. Pedoman Pembinaan Potensi Dan Fungsi Pendidikan dan Latihan Serta Usaha Penyempurnaannya;
   c. Pedoman Tentang Kaitan Pendidikan Dan Latihan Dengan Perencanaan Tenaga Kerja Pada Umumnya dan Perencanaan Karir Pegawai Negeri Khususnya;
   d. Pedoman Pengelolalaan Pendidikan Dan Latihan Secara Menyeluruh;
   e. Pedoman Proses Penyusunan Kurikulum Pendidikan dan Latihan.
(2) Perincian dari isi pedoman-pedoman termaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan dalam Lampiran I sampai dengan V Keputusan ini.

Pasal 2

Ketentuan-ketentuan operasionil berkenaan dengan hal-hal yang tercakup dalam Keputusan ini ditetapkan dalam pedoman teknis oleh Instansi Pembina Fungsionil menurut ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya.

Pasal 3

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1977.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 11 Desember 1976.

MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN,

t.t.d.
(SJARIF THAJEB)

Sesuai dengan aslinya,
Disalin oleh:
Sekretariat Team Kordinasi
Pembinaan Pendidikan dan Latihan.

Salinan dari salinan,
Disalin oleh:
Sekretariat Pusdiklat LAN.

LAMPIRAN I KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
Tanggal 11 Desember 1976 No. 0305/U/1976.

POKOK-POKOK KEWAJIBAN INSTANSI PEMBINA FUNGSIONIL PENDIDIKAN DAN LATIHAN SERTA INSTANSI/LEMBAGA YANG DIBINA DALAM RANGKA PELAKSANAAN KEPUTUSAN PRESIDEN R.I. NOMOR 34 TAHUN 1972 DAN INSTRUKSI PRESIDEN R.I. NOMOR 15 TAHUN 1974.

BAB I
KEWAJIBAN PEMBINA DAN YANG DIBINA

Pasal 1

Untuk memperlancar pembinaan pendidikan dan latihan, maka semua Instansi Pembina Fungsionil berkewajiban untuk mengatur, mengawasi, memberi nasehat serta memberi bimbingan dan petunjuk kepada instansi dan lembaga pendidikan dan latihan yang dibina; untuk Instansi Pemerintah, melalui Badan/Pusat/Bagian atau unit lain yang tertinggi dalam Instansi yang bersangkutan yang diserahi tugas membina kegiatan pendidikan dan latihan intern dalam lingkungan Instansinya sendiri.

Pasal 2

Penyelenggara pendidikan dan latihan berkewajiban untuk memberikan laporan secara berkala kepada, berkonsultasi dengan, dan memenuhi kriteria yang ditentukan oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionil.

BAB II
LANGKAH-LANGKAH DALAM PERENCANAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Pasal 3

Setiap penyelenggara pendidikan dan latihan sebelum melaksanakan programnya wajib membuktikan, bahwa program tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan lapangan kerja.

Pasal 4

Program pendidikan dan latihan harus benar-benar dapat mencapai tujuan yang jelas dan terperinci, dan yang penentuannya didasarkan pada analisa kebutuhan seperti dimaksud dalam Keputusan ini.

Pasal 5

Penyelenggara pendidikan dan latihan berkewajiban untuk menunjukkan cukup bukti, mampu memperoleh dana, fasilitas dan tenaga yang menjamin terlaksananya program dengan kwalitas yang ditentukan.

BAB III
PELAKSANAAN PEMBAKUAN DAN ARKREDITASI

Pasal 6

Untuk mendapatkan pengakuan penuh dari Pemerintah terhadap hasil suatu program pendidikan dan latihan, penyelenggara program harus memenuhi standard yang ditentukan oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionil.

Pasal 7

Bilamana penyelenggara belum dapat memenuhi standard, maka Pemerintah dapat memberikan pengakuan terbatas, sesuai dengan derajat pemenuhan standard yang ditentukan oleh masing-masng Instansi Pembina Fungsionil.

Pasal 8

Pengakuan tersebut pada pasal 7 Lampiran ini akan ditinjau kembali secara berkala, guna disesuaikan dengan keadaan dan standar yang berlaku.

Pasal 9

Untuk memperlancar pelaksanaan pembakuan dan akreditasi, maka penyelenggara wajib memberikan laporan secara berkala sesuai dengan ketentuan Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

Pasal 10

Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil setelah berkonsultasi dengan Departemen yang relevan menentukan kriteria bagi penilaian rencana dari program, kemampuan memperoleh dana, fasilitas dan tenaga serta standard pendidikan dan latihan yang dimaksud dalam pasal 3, 5 dan 6 Lampiran ini.

BAB IV

PEMBERIAN IZIN DAN PENGAWASAN

Pasal 11

(1) Bagi semua jenis pendidikan dan latihan diperlukan izin penyelenggaraannya.

(2) Prosedur untuk pemberian izin yang dimaksud dalam pasal ini ditetapkan oleh Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

Pasal 12

Terhadap semua pendidikan dan latihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal 11 Lampiran ini, diadakan pengawasan secara berkala oleh Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

LAMPIRAN II KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
TANGGAL 11 Desember 1976
No. 0305/U/1976.

PEDOMAN PEMBINAAN POTENSI PENDIDIKAN DAN LATIHAN, FUNGSI PENDIDIKAN DAN LATIHAN SERTA USAHA PENYEMPURNAANNYA.

BAB I

PENGERTIAN

Pasal 1

(1) Pembinaan potensi pendidikan dan latihan, ialah penciptaan, pemeliharaan dan peningkatan semua Sumber kemampuan untuk menyelenggarakan program pendidikan dan latihan, termasuk usaha pemindahan kemampuan dan keahlian tenaga asing kepada tenaga Indonesia.

(2) Fungsi pendidikan dan latihan, ialah membina manusia yang berkeperibadian, cerdas, produktif, kreatif dan bermoral;
(3) Usaha penyempurnaan pendidikan dan latihan, ialah usaha peningkatan pendidikan dan latihan secara menyeluruh, berencana, teratur, tertib dan terus-menerus yang diserasakan dengan perkembangan ilmu, teknologi, keahlian dan pengalaman serta keperluan pembangunan.

Pasal 2

Pedoman pembinaan potensi dan fungsi pendidikan dan latihan merupakan pedoman untuk digunakan oleh semua pihak yang terlibat dalam pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan latihan dengan memperhatikan situasi serta kondisi.

BAB II
DASAR DAN SASARAN

Pasal 3

Dasar pemikiran Pedoman ini adalah sebagai berikut:

a. pada dasarnya usaha pendidikan dan latihan merupakan proses pengembangan manusia seumur hidup;
b. adalah hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan latihan;
c. pembentukan manusia Indonesia seutuhnya melalui sistem pendidikan dan latihan diarahkan kepada penyediaan tenaga kerja yang memiliki kecakapan dan ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan pada umumnya serta rencana kerja Instansi Pemerintah secara fungsionil;
d. pembinaan potensi dan fungsi pendidikan dan latihan diarahkan kepada penyelenggaraan yang berhasil-guna dan berdaya -guna.

Pasal 4

Sasaran pedoman ini adalah penyelenggaraan dan pengembangan pendidikan dan latihan secara berencana, berhasil-guna dan berdaya-guna dengan terus-menerus melakukan usaha peningkatan potensi pendidikan dan latihan, sehingga dengan demikian maka lebih terjamin mutu program-program pendidikan dan latihan yang diselenggarakan serta meningkatnya daya tampung dari program pendidikan dan latihan dianggap perlu diperbanyak.

BAB III
PENILAIAN POTENSI PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Pasal 5

(1) Setiap penyelenggaraan program pendidikan dan latihan berkewajiban untuk menjaga agar programnya yang telah disetujui oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionilnya berjalan dengan sebaik mungkin.
(2) Setiap penyelenggaraan program pendidikan dan latihan berkewajiban untuk mencatat kemajuan pelaksanaan programnya, baik dilihat dari segi kwantitas maupun kwalitas.
(3) Catatan hasil kemajuan pelaksanaan program itu harus disampaikan dalam bentuk laporan kepada masing-masing Instansi Pembina Fungsioinil sesuai dengan petunjuk yang telah ditetapkan.

(4) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk:
   a. menilai laporan kemajuan itu, serta memberikan umpanbalik kepada penyelenggara program bersangkutan;
   b. mengikuti perkembangan tiap program;
   c. mengintegrasikan laporan semua program sehingga terdapat gambaran menyeluruh dari penampilan/prestasi seluruh pendidikan dan latihan yang termasuk ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya.

(5) Untuk penilaian kemajuan pelaksanaan program-program itu, masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk:
   a. menyusun petunjuk penilaian dan pelaporannya;
   b. menyusun tata-tertib serta penjadwalan prosedur penilaian dan pelaporan itu;
   c. menyusun petunjuk pemberian umpan balik dan prosedurnya;
   d. menyusun petunjuk pengikutan perkembangan semua program;
   e. menyusun petunjuk dan prosedur pengintegrasian laporan semua program secara menyeluruh.

BAB IV
USAHA PENINGKATAN POTENSI PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Pasal 6

(1) Penyelenggaraan diwajibkan untuk menyusun rencana berkala untuk meningkatkan potensi program pendidikan dan latihan yang menjadi tanggung-jawabnya, yaitu mencakup:
   a. rencana melengkapkan jumlah dan/atau meningkatkan kwalitas tenaga pengajar dan tenaga penunjang pengajaran;
   b. rencana melengkapi perlengkapan dan alat belajar-mengajar termasuk perpustakaan;
   c. rencana meningkatkan pelayanan penunjang untuk belajar mengajar;
   d. rencana tambahan penerimaan siswa/mahasiswa/peserta program pendidikan atau latihan bersangkutan;
   e. rencana peningkatan anggaran pembiayaan serta sumber-sumbernya.

(2) Setiap rencana peningkatan potensi program pendidikan dan latihan itu disampaikan kepada Instansi Pembina Fungsionil untuk mendapat persetujuan.

(3) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk meneliti rencana peningkatan program pendidikan dan latihan yang disampaikan kepadanya, membantu perbaikannya bila diperlukan, serta jika menilai cukup baik mengeluarkan suatu surat persetujuan resmi.

(4) Untuk pelaksanaan hal-hal yang tercantum dalam ayat-ayat (1) sampai dengan (3) pasal 6 ini, masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk:
   a. menyusun pedoman buku aspek potensi program yang harus direncanakan, serta cara merumusnya dalam rencana itu;
   b. menyusun tata-tertib serta penjadwalan penyusunan rencana peningkatan potensi program pendidikan dan latihan serta prosedur mendapat persetujuannya;
   c. menyusun kriteria untuk persetujuan rencana peningkatan potensi suatu program pendidikan dan latihan, serta kriteria untuk persetujuan rencana penambahan penerimaan siswa/mahasiswa/pesertanya.

BAB V
PENGIKUTAN PERKEMBANGAN DAN PEMBINAAN FUNGSI PENDIDIKAN DAN LATIHAN

Pasal 7

(1) Setiap penyelenggara diwajibkan untuk berusaha dengan sungguh-sungguh mencatat perkembangan lebih lanjut dari lulusan programnya, menurut format dan prosedur yang ditentukan oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionil.

(2) Laporan perkembangan lulusan program itu disampaikan kepada masing-masing Instansi Pembina Fungsionil untuk mendapat umpan balik bagi perkembangan program tersebut.

(3) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk:
a. menyusun petunjuk pencatatan dan pelaporan dari perkembangan lebih lanjut lulusan-lulusan program-program pendidikan dan latihan yang termasuk ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya;
b. menyusun petunjuk dan penjadwalan penyampaian laporan kepada Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.
c. menyusun petunjuk kriteria dan penjadwalan dari pemberian umpan balik kepada penyelenggara dalam ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya.

BAB VI
USAHA PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 8

(1) Setiap penyelenggara program pendidikan dan latihan diwajibkan melakukan usaha peningkatan partisipasi masyarakat sesuai dengan program yang ditentukan oleh Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

(2) Usaha peningkatan partisipasi masyarakat ini serta hasilnya oleh penyelenggara harus dilaporkan secara berkala kepada Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

(3) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk:
a. menyusun petunjuk mengenai aspek partisipasi masyarakat yang diinginkan;
b. menyusun petunjuk cara yang diperkenankan untuk mendapat lebih banyak partisipasi masyarakat serta petunjuk untuk mencegah cara yang tidak dibenarkan untuk mendapatkan partisipasi itu;
c. menyusun petunjuk dan penjadwalan pertanggungan jawab tiap penyelenggara berkenaan dengan sumbangan materiil maupun non-materiil yang diperoleh sebagai hasil partisipasi dari masyarakat;
d. menyusun petunjuk dan kriteria untuk menilai taraf partisipasi masyarakat terhadap program pendidikan dan latihan dalam ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya.

BAB VII
USAHA PEMANFAATAN PROGRAM PENDIDIKAN DAN LATIHAN LUAR NEGERI

Pasal 9

Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan untuk menyu-

sun pedoman usaha dan tata tertib pemanfaatan program pendidikan dan latihan luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

LAMPIRAN III KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
Tanggal 11 Desember 1976 No. 0305/U/1976.

PEDOMAN TENTANG KAITAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN DENGAN PERENCANAAN TENAGA KERJA PADA UMUMNYA DAN PERENCANAAN KARIR PEGAWAI NEGERI KHUSUSNYA

BAB I
PENGERTIAN

Pasal 1

(1) Tenaga kerja, ialah angkatan kerja yang secara riil bekerja, setengah kerja atau sedang mencari pekerjaan, yang menerima pekerjaan dengan mendapat gaji, upah atau laba sebagai imbalan.

(2) Perencanaan tenaga kerja, ialah suatu rencana khusus tentang ketenaga kerjaan yang meliputi:
   a. identifikasi jenis tenaga kerja yang diperlukan untuk suatu periode tertentu di sektor Pemerintah, kecuali tenaga dalam bidang Pertahanan dan Keamanan, dan di sektor Swasta;
   b. penentuan kwalifikasi dan banyaknya yang diinginkan bagi masing-masing jenis tenaga kerja;
   c. penyusunan neraca mengenai persediaan dan kebutuhan tenaga kerja untuk setiap tahun di dalam periode itu di sektor Pemerintah, kecuali tenaga dalam bidang Pertahanan dan Keamanan, dan di sektor Swasta;
   d. perencanaan usaha untuk pemenuhan kebutuhan akan tenaga kerja itu yaitu usaha di luar bidang pendidikan dan latihan, serta usaha di bidang pendidikan dan latihan.

(3) Perencanaan karir pegawai negeri sipil ialah suatu perencanaan khusus mengenai karir pegawai negeri sipil yang meliputi:
   a. penentuan jenjang jabatan strukturil dan fungsionil serta kepangkatan pegawai negeri sipil baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;
   b. penentuan persyaratan bagi masing-masing jabatan strukturil dan fungsionil, serta pangkat pegawai negeri sipil;
   c. penentuan pola karir menurut jabatan strukturil, jabatan fungsionil, dan pangkat;
   d. penentuan usaha untuk memungkinkan pegawai negeri sipil memajukan karirnya, yaitu usaha di luar bidang pendidikan dan latihan, dan/atau usaha dalam bidang pendidikan dan latihan.

BAB II
SASARAN

Pasal 2

Dalam rangka menunjang Pembangunan Nasional, pendidikan dan latihan harus berkaitan dengan perencanaan tenaga kerja pada umumnya dan perencanaan pengembangan karir pegawai negeri pada khususnya.

Pasal 3

Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi menyusun identifikasi kebutuhan tenaga kerja di sektor pemerintah dan swasta, dengan bekerja-sama dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah Non-Departemen serta Lembaga Swasta yang relevan.

Pasal 4

(1) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menyusun rencana penyelenggaraan dan pengembangan serta pembinaan pendidikan umum dan kejuruan negeri dan swasta, yang sejauh mungkin sesuai dengan identifikasi kebutuhan tenaga kerja di sektor Pemerintah dan Swasta, serta perencanaan pengembangan karir pegawai negeri.

(2) Dalam penyusunan rencana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diperhatikan bahwa pendidikan umum dan kejuruan, menurut macam dan tarafnya, bagi mereka yang:

a. termasuk tenaga kerja yang belum mendapat pekerjaan, merupakan syarat untuk mendapat pekerjaan tertentu;

b. termasuk tenaga kerja yang ingin mempunyai usaha swasta sendiri, dapat merupakan syarat untuk memperoleh izin membuka/menjalankan usaha sendiri itu;

c. termasuk tenaga kerja yang sudah bekerja di sektor swasta, dapat merupakan syarat untuk promosi, mutasi lainnya, perencanaan status dan/atau gaji atau upah, mengikuti latihan keahlian atau kejuruan tertentu yang ada atau tidak ada pengaruhnya pada promosi, mutasi, persamaan status atau gaji/upah serta untuk wewenang atau mendapat pekerjaan yang lain;

d. termasuk pegawai negeri, dapat merupakan syarat untuk peningkatan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama, mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang, serta:

d.1. mengikuti pendidikan dan latihan pegawai negeri tertentu, yang ada atau tidak ada pengaruhnya terhadap peningkatan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama, dan mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang, dan

d.2. mengikuti latihan keahlian atau kejuruan tertentu, yang ada atau tidak ada pengaruhnya terhadap peningkatan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama, atau mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang.

(3) Pendidikan umum dan kejuruan, menurut macam dan tarafnya sebagaimana termaksud dalam ayat (2) pasal ini, adalah dasar dan syarat untuk melanjutkan peningkatan diri dengan mengikuti pendidikan umum atau kejuruan lebih lanjut yang sesuai.

Pasal 5

(1) Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi menyusun rencana penyelenggaraan dan pengembangan, serta pembinaan latihan keahlian dan kejuruan negeri dan swasta, yang sejauh mungkin sesuai dengan identifikasi kebutuhan tenaga kerja di sektor Pemerintah dan Swasta, serta dengan perencanaan karir pegawai negeri sipil.

(2) Dalam penyusunan rencana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, diperhatikan bahwa latihan keahlian dan kejuruan, menurut macam dan tarafnya, bagi mereka yang:
a. termasuk tenaga kerja yang belum mendapat pekerjaan, dapat merupakan syarat untuk mendapat pekerjaan;
b. termasuk tenaga kerja yang ingin mempunyai usaha sendiri, dapat merupakan syarat untuk memperoleh izin membuka/menjalankan usaha sendiri itu;
c. termasuk tenaga kerja yang sudah bekerja di sektor swasta, dapat merupakan syarat untuk promosi, mutasi lainnya, persamaan status dan/atau gaji atau upah, mengikuti latihan keahlian dan kejuruan lanjutan tertentu, yang ada atau tidak ada pengaruhnya terhadap promosi, mutasi, persamaan status atau gaji/upah, serta untuk wewenang atau mendapat pekerjaan yang lain.
d. termasuk pegawai negeri, dapat merupakan syarat untuk peningkatan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama, mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang, serta:
d.1. mengikuti pendidikan atau latihan pegawai negeri tertentu, yang ada atau tidak ada pengaruhnya terhadap peningkatan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama, atau mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang;
d.2. mengikuti latihan keahlian latihan atau kejuruan tertentu, yang ada atau tidak ada pengaruhnya terhadap peningkatan dalam jabatan yang sama, atau mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan/atau sebidang.

Pasal 6

(1) Lembaga Administrasi Negara menyusun rencana penyelenggaraan dan pengembangan, serta pembinaan pendidikan dan latihan khusus bagi pegawai negeri sipil baik di tingkat Pusat maupun tingkat Daerah dengan mengutamakan keserasian pembinaan program pendidikan dan latihan dengan pembinaan karir pegawai negeri sipil.
(2) Dalam penyusunan rencana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, diperhatikan bahwa pendidikan dan latihan pegawai negeri sipil, menurut macam dan jenisnya diperlukan untuk tujuan tertentu, yaitu:
a. pendidikan atau latihan pegawai negeri yang ada pengaruhnya terhadap peningkatan kemampuan dalam jabatan yang sama, promosi pangkat dalam jabatan yang sama dan/atau mutasi ke dalam jabatan yang setingkat dan sebidang;
b. pendidikan atau latihan pegawai negeri sipil berjenjang, yang diperlukan bagi pegawai negeri sipil yang akan dipromosikan ke jenjang golongan kepangkatan atau jabatan yang setingkat lebih tinggi;
c. pendidikan atau latihan pegawai negeri sipil lainnya yang dianggap perlu.

BAB III
PELAKSANAAN

Pasal 7

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi, dan Lembaga Administrasi Negara segera menyusun pedoman pelaksanaan tehnis tugas masing-masing yang tercantum dalam Pedoman ini.

Pasal 8

Ketiga Instansi Pembina Fungsionil tersebut pada pasal 7 Lampiran ini melakukan pelaksanaan tugas masing-masing yang tercantum dalam Pedoman ini secara bertahap.

LAMPIRAN IV KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
Tanggal 11 Desember 1976 No. 0305/U/1976.

PEDOMAN PENGELOLAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN SECARA MENYELURUH

BAB I
PENGERTIAN

Pasal 1

(1) Pengelolaan, ialah serangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, petunjuk pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan.
(2) Secara menyeluruh, ialah secara nasional untuk semua jenis dan jenjang pendidikan dan latihan baik yang dimiliki dan/atau diselenggarakan oleh Pemerintah maupun oleh Swasta kecuali pendidikan dan latihan yang menyangkut bidang teknis Pertahanan dan Keamanan.

BAB II
S A S A R A N

Pasal 2

Dalam rangka terwujudnya satu sistim pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan, berhasil-guna dan berdaya-guna, pengelolaan pendidikan dan latihan secara menyeluruh dilakukan secara berencana dan sistimatis di bawah bimbingan Instansi Pembinaan Fungsionil yang bersangkutan.

BAB III
PROSES PENGELOLAAN

Pasal 3

Proses pengelolaan pendidikan dan latihan dalam pedoman ini meliputi soal pembinaan, pemilikan dan penyelenggaraan.

Pasal 4

Dalam rangka pengelolaan pembinaan, masing-masing Instansi Pembina Fungsionil diwajibkan membuat rencana pembinaannya terhadap program pendidikan dan latihan yang termasuk ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya, terutama mencakup pengaturan mengenai kelembagaan, ketatalaksanaan, pelaksanaan dan pengendalian.

Pasal 5

Pedoman pengelolaan pemilikan program pendidikan dan latihan, ada lah sebagai berikut:

1. Perencanaan, pengorganisasian dan penyelenggaraan pemilikan program-program pendidikan dan latihan mencakup:

1.a. pendidikan dan latihan yang menurut jenis dan sifatnya dimiliki/harus dimiliki oleh Pemerintah, dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang bersangkutan dengan memperhatikan petunjuk yang diberikan oleh Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan;

1.b. pendidikan umum dan kejuruan yang menurut jenis dan sifatnya dapat dimiliki oleh swasta, dilakukan oleh lembaga/badan swasta yang bersangkutan dengan memperhatikan petunjuk yang diberikan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

1.c. latihan keahlian dan kejuruan yang menurut jenis dan sifatnya dapat dimiliki oleh swasta, dilakukan oleh lembaga/badan swasta yang bersangkutan dengan memperhatikan petunjuk yang diberikan oleh Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi & Koperasi;

2. pengendalian dan pengawasan pemilikan sehari-hari terhadap program-program pendidikan dan latihan dilakukan oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta pemiliknya sendiri dengan memperhatikan petunjuk dari, dan memberikan laporan secara berkala kepada, Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

Pasal 6

Pedoman pengelolaan penyelenggaraan program pendidikan dan latihan adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan dan pengorganisasian penyelenggaraan program pendidikan dan latihan dilakukan oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan, dengan memperhatikan petunjuk yang diberikan oleh Istansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

2. Pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan dan latihan, sesuai dengan sifat jenis dan tujuannya dapat dilakukan dengan salah satu cara berikut:

   2.a. oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan sendiri, dengan pembinaan dari Instansi Pembinaan Fungsionil yang bersangkutan;

   2.b. oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan dengan bekerja sama dengan Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

   2.c. oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan bekerja sama dengan Instansi Pembina Fungsionil lainnya dengan mendapat persetujuan tertulis oleh Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan;

   2.d. oleh masing-masing Instansi Pembina Fungsionil atas permintaan dari Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan;

   2.e. oleh penyelenggara lain dari pada Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta pemiliknya atas permintaan, dengan mendapat persetujuan dari Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan.

3. Pengawasan penyelenggaraan sehari-hari program pendidikan dan latihan dilakukan oleh Instansi Pemerintah atau lembaga/badan swasta bersangkutan sendiri, dengan memperhatikan petunjuk dari, dan memberikan laporan secara berkala kepada, Instansi Pembina Fungsionil.

Pasal 7

(1) Guna pelaksanaan Pedoman ini, masing-masing Instansi Pembina Fungsionil menyusun petunjuk dan kriteria yang diperlukan.
(2) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil melakukan pengendalian dan pengawasan secara menyeluruh terhadap program pendidikan dan latihan yang dibinanya agar dapat memberikan petunjuk lebih lanjut dan bimbingan demi peningkatan hasil-guna dan daya-guna serta untuk menghindarkan penyalah gunaan.

LAMPIRAN V KEPUTUSAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN/KETUA TEAM KORDINASI PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN LATIHAN
Tanggal 11 Desember 1976 No. 0305/U/1976.

PEDOMAN PROSES PENYUSUNAN KURIKULUM PENDIDIKAN DAN LATIHAN

BAB I
PENGERTIAN

Pasal 1

(1) Lembaga pendidikan dan/atau latihan, ialah suatu organisasi fungsionil yang menyelenggarakan suatu program pendidikan dan/atau latihan, yang penyelenggaraannya dapat dalam bentuk sistim persekolahan maupun sistim luar sekolah.
(2) Kurikulum, ialah segala pengalaman yang direncanakan untuk mencapai sasaran dan tujuan dari sesuatu lembaga pendidikan dan latihan.

Pasal 2

Fungsi kurikulum dalam pendidikan dan latihan adalah:
1. menggambarkan tugas, program, dan arah pelaksanaan pendidikan dan latihan pada sesuatu lembaga yang menyelenggarakan pendidikan dan latihan;
2. menggambarkan luaran program pendidikan dan latihan yang diinginkan;
3. merupakan pedoman bagi kegiatan yang harus dilaksanakan oleh lembaga yang menyelenggarakan suatu pendidikan dan latihan.

BAB II
DASAR DAN SASARAN PENYUSUNAN KURIKULUM

Pasal 3

Dasar penyusunan kurikulum adalah untuk menjamin agar:
1. mutu pendidikan dan latihan sesuai dengan kebutuhan;
2. metode pendidikan dan latihan sesuai dengan tujuan, jenis, tingkat dan populasi;
3. terdapat pola yang baku tentang proses penyusunannya;
4. mutu program pendidikan dan latihan terjamin kemanfaatannya.

Pasal 4

Sasaran Pedoman ini adalah pembakuan proses penyusunan kurikulum pendidikan dan latihan guna menjamin tersusunnya kurikulum yang sesuai dengan tujuannya, yang dinyatakan dengan jelas, serta berhasil-guna dan berdaya-guna.

BAB III
PROSEDUR PENYUSUNAN KURIKULUM

Pasal 5

(1) Masing-masing Instansi Pembina Fungsionil memberikan pola baku penyusunan kurikulum bagi jenis program pendidikan dan latihan dalam ruang lingkup dan tanggung-jawab pembinaannya kepada lembaga pendidikan dan/atau latihan.
(2) Pola baku penyusunan kurikulum itu disertai dengan :
   a. kriteria minimal masukan, proses dan luaran yang diharapkan;
   b. kriteria sarana minimal yang hendaknya tersedia guna melancarkan pelaksanaan kurikulum itu.
(3) Lembaga pendidikan dan/atau latihan yang belum tetapi bermaksud menyelenggarakan suatu program pendidikan atau latihan tertentu:
   a. menyusun kurikulum program itu berdasarkan pola baku penyusunan kurikulum yang bersangkutan dan kriteria yang menyertainya, serta menyediakan sarana yang diperlukan berdasarkan kriteria pada ayat (2) pasal ini;
   b. menyampaikan kurikulum yang telah disusunnya kepada Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan untuk mendapat persetujuan.
(4) Lembaga pendidikan dan latihan yang sudah menyelenggarakan suatu program pendidikan dan latihan baik yang sudah ataupun yang belum mendapat persetujuan resmi dari Instansi Pembina Fungsionilnya:
   a. meninjau kembali kurikulum program itu, dan bila perlu menyempurnakannya, berdasarkan pola baku penyusunan kurikulum yang bersangkutan dan kriteria yang menyertainya, serta menijau kembali sarana yang telah dimilikinya dan direncanakannya;
   b. menyampaikan kurikulum yang telah ditinjau itu kepada Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan untuk mendapat persetujuan/penegasan kembali persetujuan.
(5) Instansi Pembina Fungsionil wajib meneliti kurikulum yang disampaikan dan membantu penyempurnaannya bila diperlukan, serta memberikan persetujuan yang diperlukan untuk itu.

Pasal 6

Setiap perobahan dalam kurikulum harus dilaporkan kepada Instansi Pembina Fungsionil yang bersangkutan untuk mendapat persetujuannya.

KRONIK

I. HASIL SEMINAR KOMUNIKASI DATA YANG DISELENGGARAKAN DI JAKARTA DARI TANGGAL 11 s/d 14 OKtober 1976.

1. PENDAHULUAN

Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan baik material maupun spirituil melalui perkembangan ekonomi masyarakat, pada hakekatnya adalah usaha peningkatan produksi Nasional melalui pelbagai macam investasi baik oleh pihak Pemerintah (public sector) maupun oleh pihak dunia usaha (private sector) dari dalam negeri maupun asing.

Untuk melaksanakan pembangunan Nasional tersebut di atas diperlukan sumber-sumber kemampuan (resources) baik yang berupa biaya, tenaga kerja bahan; peralatan dan waktu yang jumlahnya sangat terbatas dibandingkan dengan kebutuhan.

Agar supaya pelaksanaan pembangunan Nasional dapat terselenggarakan secara efisien khususnya mengingat keterbatasan sumber-sumber kemampuan yang diperlukan serta agar penggunaan dan pemanfaatan dari pada hasil-hasil pembangunan dapat berlangsung secara efektip dan berlanjut maka diperlukan suatu pengelolaan serta dukungan administrasi yang tepat dan efisien.

Salah satu sarana yang amat penting bagi pengelolaan dan dukungan administrasi yang effisien adalah sistim informasi yang mampu menyediakan informasi dalam pelbagai bentuk yang diperlukan secara teliti, tepat cepat dan terpercaya bagi setiap unsur yang terlibat di dalam proses pembangunan Nasional baik dari pihak Pemerintah maupun dari pihak dunia usaha.

Salah satu sarana penunjang yang penting dari pada sistim informasi adalah sistim komunikasi data. Dalam hubungan ini dengan telah adanya satelit domestik "PALAPA" dan pengembangan jaringan-jaringan telekomunikasi lainnya merupakan prasarana yang memberi kemungkinan yang amat luas bagi pengembangan sistim komunikasi data tersebut, khususnya mengingat luasnya wilayah negara kita, bentuk geografis serta penyebaran dari pada usaha-usaha pembangunan dan kegiatan kelompok-kelompok masyarakat kita.

2. PERKEMBANGAN KOMUNIKASI DATA DEWASA INI

Dengan perkembangan masyarakat dunia menuju kepada "information society" kebutuhan komunikasi data di bidang komputer dan grafis makin meningkat. Kebutuhan yang meningkat ini juga mengakibatkan peningkatan kecepatan transmisi data. Prosentase pemakai alat-alat berkecepatan rendah untuk keperluan tersebut di atas (200 bps ke bawah) menurun, sedangkan untuk kecepatan 1200, 2400 bps dan lebih tinggi makin meningkat.

Untuk transmisi data oleh CCITT telah diadakan persyaratan-persyaratan/standard. Di negara-negara di mana komunikasi data telah maju, terasa kebutuhan akan public data network yang dapat berupa circuit switched network, message switched network dan packet switched network.

3. FASILITAS KOMUNIKASI DAN PENGOLAH INFORMASI YANG TELAH ADA DI INDONESIA.

Fasilitas komunikasi di Indonesia sekarang terdiri dari : Telegraph, Telex dan Telepon melalui pelbagai sarana jaringan : kabel, H.F., microwave dan Satelite.

Semua ibu kota daerah tingkat I telah dapat berhubungan dengan Jakarta.

Jaringan komunikasi tersebut direncanakan untuk memenuhi persyaratan telekomunikasi, meskipun demikian ada jaringan-jaringan yang dapat digunakan untuk penyaluran data dengan persyaratan-persyaratan tertentu.

Pada dasarnya penyaluran data dapat dilakukan melalui fasilitas telekom, namun untuk penyaluran dari 200 baud ke atas dalam pelaksanaannya masih harus diteliti kasus demi kasus. Sebagai contoh yang telah dilaksanakan dalam hal komunikasi data adalah lease channel (Pemda DKI dan PT. GARUDA).

Fasilitas pengolahan informasi yang ada di Indonesia meliputi : facsimile text-processor dan computer beserta data terminals yang penggunaannya umumnya masih sangat terbatas pada jaringan milik pemakai sendiri.

4. MASALAH-MASALAH KOMUNIKASI DATA DI INDONESIA

a. SOFTWARE :
- Pengelolaan data masih belum sempurna
- Kesadaran akan perlunya data (data consiousness) belum merata di dalam masyarakat.

b. TENAGA KERJA :
- Terasa masih kurangnya tenaga kerja yang mempunyai pengetahuan dasar di bidang pengolahan data.
- Belum ada .standarisasi dalam pendidikan dan latihan di bidang pengolahan data.
- Pembinaan profesi di bidang pengolahan data belum dilaksanakan secara intensive.

c. KOMUNIKASI DATA
- Keinginan dari para pemakai komunikasi data untuk penyaluran data dengan mudah dan ekonomis.
- Keadaan fasilitas yang ada di Perumtel sekarang belum sepenuhnya dapat memenuhi keinginan dari para pemakai,
- Peraturan-peraturan dan perizinan mengenai pemasukan dan pemakaian alat-alat komunikasi data belum lengkap.

5. SARAN-SARAN DAN LANGKAH-LANGKAH YANG PERLU DIAMBIL

a. SOFTWARE :
- Meningkatkan kemampuan nasional dalam pengelolaan data dengan jalan memberi penerangan pentingnya informasi yang teliti, tepat, cepat dan terpercaya, dan memanfaatkan unit-unit yang kompeten yang ada untuk mengembangkan pengelolaan data khususnya dalam pengembangan sistim informasi.

b. TENAGA KERJA
- Peningkatan Pendidikan dan latihan yang lebih terarah. Pengaturan dan pembinaan profesi karena merupakan profesi baru. Pemerintah dan masyarakat yang berkepentingan untuk membantu Universitas dalam program pendidikan pengolahan data.

6. KOMUNIKASI DATA

a. Lebih menyebar-luaskan informasi kemampuan fasilitas telekomunikasi untuk keperluan komunikasi data.

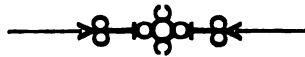
b. Pemanfaatan fasilitas telekomunikasi yang ada dengan seoptimal mungkin.

c. Mengadakan survey kebutuhan pemakai dan kecenderungan perkembangannya.

d. Di dalam pengembangan selanjutnya diperlukan suatu badan konsultasi/koordinasi untuk menampung pemikiran-pemikiran dari unsur-unsur pemakai, pemberi jasa (Perumtel), manufacture computer, graphic-equipment, alat-alat telekom, dan potensi nasional lainnya yang berhubungan dengan data komunikasi.
e. Penyempurnaan peraturan-peraturan yang ada hubungannya dengan data komunikasi.
f. Koordinasi yang lebih baik dari instansi Pemerntah yang menyangkut izin pemasukan dan penggunaan alat yang akan disambungkan dengan jaringan telekom.
g. Pemanfaatan fasilitas pengolahan data yang telah ada se-optimal mungkin khususnya dengan telah tersedianya fasilitas komunikasi data.

II. PENDIDIKAN DAN LATIHAN PEGAWAI NEGERI

Dari tanggal 20 s/d 23 Desember, 1976 dan dari tanggal 24 s/d 26 Januari 1977, oleh Lembaga Administrasi Negara telah diadakan pendidikan & latihan dalam "monitoring system" bagi 53 orang pejabat dari berbagai-bagai instansi Pemerintah Pusat. Tujuan dari pendidikan dan latihan ini adalah untuk meningkatkan ketrampilan para peserta tentang sistem pengendalian proyek-proyek pembangunan yang telah disempurnakan untuk ditrapkan dalam tahun anggaran 1977/1978 dan seterusnya.

Dalam waktu yang berdekatan yaitu dari tanggal 17 s/d 20 Januari 1977 oleh Lembaga Administrasi Negara telah pula diselenggarakan pendidikan dan latihan dalam "Management Game". Tujuan pendidikan dan latihan ini adalah (1) meningkatkan kemampuan peserta dalam membuat rencana-rencana pendahuluan serta mengambil keputusan-keputusan yang tepat pada waktunya dengan kondisi yang serba terbatas dan tidak menentu, (2) memperkenalkan suatu program yang bersifat kompetitif di satu pihak dan mengadakan kerja sama di lain pihak.

I S I a.l.

EDITORIAL

1. DR. SONDANG P. SIAGIAN, Pjs. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
   Perencanaan Tenaga Kerja dan Kaitannya dengan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Kerangka Administrasi Pembangunan

2. J. SUPRANTO, M.A., BIRO PUSAT STATISTIK
   Peranan Data Bagi Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

3. Drs. W. RATAM, LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA.
   Dinamika Kelompok Sebagai Alat Untuk Menciptakan Kerjasama Didalam Kelompok

4. RAGAA MAKHARITA, Ph. D.
   Toward the Succesful Implementation of the Decreed on Coordination and Standardization of Education and Training in Indonesia

5. RAGAA MAKHARITA, Ph. D.
   Education for Public Service; Toward Improving the Curriculum of the Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi.

TAHUN KE XVI NO. 18/77.

R A L A T :

Pada Cover daftar ISI No. 4 dan halaman 30 baris pertama dan kedua tertulis : Toward the Succesful Implementation of the Decreed ....
seharusnya Toward the Successful Implementation of the Decrees ...

Administrasi Negara

APRIL – MEI 1977
No. 18/77 Tahun ke XVI

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis – ilmiah – praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik di tanah air kita.

I S I

	Hal.
EDITORIAL.	
Dr. SONDANG P. SIAGIAN, Pjs. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA Perencanaan Tenaga Kerja dan Kaitannya dengan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Kerangka Administrasi Pembangunan	4
J. SUPRANTO, M.A., BIRO PUSAT STATISTIK Peranan Data Bagi Pemerintahan dan Pembangunan Daerah	11
W. RATAM Dinamika Kelompok Sebagai Alat Untuk Menciptakan Kerjasama Didalam Kelompok	23
RAGAA MAKHARITA, Ph.D. Toward the Successful Implementation of the Decreed on Coordination and Standardization of Education and Training in Indonesia	30
RAGAA MAKHARITA, Ph.D. Education for Public Service: Toward Improving the Curriculum of the Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi	34
KRONIK.	44

No. Izin Terbit : 0535/Per.2/SK/DIR.PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.
No. Izin Cetak : Kep.026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.

E D I T O R I A L

PENDIDIKAN DAN LATIHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN PEMBINAANNYA

Sebagaimana terlihat sepanjang sejarah, tiada satupun negara tanpa pegawai negeri. Pegawai negeri adalah pelaksana kebijaksanaan negara/pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan nasional. Oleh karena itu kedudukan dan peranannya sangat penting dan menentukan bahkan pegawai negeri merupakan suatu barometer atau indikator dari kehidupan dan perkembangan masyarakat dan negara.

Bagi kita, yang sedang terus membangun mengejar ketinggalan-ketinggalan, kedudukan dan peranan Pemerintah sangat dominan. Demikian pula dengan sendirinya, kedudukan dan peranan Pegawai Negeri. Pegawai Negeri, yang berkedudukan sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, harus mampu berperanan sebagai penggerak perobahan (change agent), penggerak modernisasi (modernization agent) dan penggerak pembangunan (development agent). Sehubungan dengan itu, maka dalam Penjelasan Undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian telah ditegaskan bahwa keberhasilan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan Nasional terutama akan tergantung kepada kesempurnaan aparatur Negara dan kesempurnaan aparatur Negara pada pokoknya tergantung kepada kesempurnaan Pegawai Negeri.

Oleh karena itu pembinaan Pegawai Negeri mutlak selalu harus diperlukan, diusahakan dan ditingkatkan, agar senantiasa :

- memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah,
- bersatu padu,
- bermental baik,
- berwibawa,
- berdayaguna,
- bersih,
- bermutu tinggi,
- dan sadar akan tanggung jawabnya.

Pembinaan Pegawai Negeri harus tidak mengabaikan kenyataan bahwa Pegawai Negeri adalah juga Warga Negara Indonesia biasa yang hidup ditengah masyarakat, yang sebagai individu memiliki tujuan-tujuan, kebutuhan-kebutuhan atau kepentingan-kepentingan pribadi termasuk keluarganya.

Undang-undang No. 8 tahun 1974 telah menegaskan bahwa pembinaan Pegawai Negeri merupakan perpaduan antara pembinaan berdasarkan karier dan pembinaan berdasarkan prestasi. Salah satu usaha pembinaan adalah melalui pendidikan dan latihan. Oleh karena itu pendidikan dan latihan Pegawai Negeri haruslah bertujuan untuk :

- meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan ketrampilan,
- menciptakan adanya pola berfikir yang sama,

- menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik, serta
- membina karier Pegawai Negeri.

Berdasarkan tujuan tersebut, maka sasaran pendidikan dan latihan Pegawai Negeri ialah tersedianya tenaga-tenaga pimpinan tingkat atas, pimpinan tingkat menengah dan pimpinan tingkat rendah, tenaga staf, dan pelaksana yang lebih mampu dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Pendidikan dan latihan adalah usaha pembinaan pengetahuan, ketrampilan, kemampuan serta sikap dan kepribadian yang sangat efisien dan efektif. Akan tetapi pendidikan dan latihan itu juga merupakan usaha yang sangat mahal. Biaya penyelenggaraan pendidikan dan latihan tidak cukup dimulai dari angka-angka jumlah uang yang tersebut dalam anggarannya, akan tetapi perlu pula diperhitungkan, pengorbanan-pengorbanan antara lain yang sangat penting:

- hasil kerja yang terpaksa hilang dari pegawai yang mengikuti pendidikan dan latihan, dan yang mengajar, lebih-lebih apabila mereka dari tingkat pimpinan;
- kesempatan melepas lelah yang berkurang karena harus menyelesaikan tugas-tugas sebagai peserta pendidikan dan latihan,
- kebahagiaan berkumpul dengan keluarga yang dikorbankan apabila harus meninggalkan keluarga.

Berhubungan dengan itu suatu program pendidikan dan latihan harus diselenggarakan dengan sebaik-baiknya, sehingga dapat pula mencapai tujuan dengan baik, membawa hasil yang lebih besar nilainya daripada pengorbanan dan biaya yang harus diadakan.

Oleh karena itu pembinaan terhadap pendidikan dan latihan mutlak diperlukan, agar baik setiap maupun keseluruhan program/usaha pendidikan dan latihan Pegawai Negeri benar-benar terarah, sesuai dengan kebutuhan, berkelangsungan, efisien, efektif, ekonomis dan produktif, dan berdasarkan prinsip K.I.S. Inilah tujuan pembinaan pendidikan dan latihan Pegawai Negeri yang dipertanggung jawabkan kepada Ketua Lembaga Administrasi Negara berdasarkan Keppres No. 34 tahun 1972, Inpres No. 15 tahun 1974, serta Keputusan No. 098a/U/1976 dan Keputusan lainnya dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan/Ketua Team Kordinasi Pembinaan Pendidikan dan Latihan. Dalam rangka itu Ketua Lembaga Administrasi Negara telah menetapkan Pedoman Umum Pelaksanaan Pembinaan Pendidikan dan Latihan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana tersebut dalam Surat Edaran No. 157/SEKLAN/1977 tanggal 1 Juni 1977.

Akhirnya, khususnya dalam hubungannya dengan pembangunan administrasi serta peranan dan kedudukan Pegawai Negeri, kiranya perlu diperhatikan bahwa pendidikan dan latihan Pegawai Negeri adalah "a must". Karena pembangunan merupakan pencarian kemampuan baru untuk dapat menanggapi tuntutan dan situasi lingkungan yang baru.

Redaksi M.A.N.

PERENCANAAN TENAGA KERJA DAN KAITANNYA DENGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DALAM KERANGKA ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

oleh

Dr. Sondang P. Siagian

Pjs. Ketua L.A.N.

I. PENDAHULUAN

Masalah-masalah yang menyangkut ketenaga kerjaan adalah masalah yang kompleks dan memerlukan pemikiran yang matang serta usaha yang sungguh-sungguh untuk menemukan pemecahan-pemecahan terhadap masalah yang timbul dalam bidang tersebut. Tidak dapat disangkal bahwa keberhasilan Bangsa dan Negara Indonesia untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan disegala bidang pada akhirnya akan ditentukan oleh tersedianya tenaga-tenaga pelaksana yang Pancasilais, yang setia kepada UUD 1945 dan yang mempunyai loyalitas serta dedikasi terhadap tugas masing-masing serta memiliki ketrampilan yang sesuai dengan tuntutan-tuntutan pembangunan, baik dimasa kini, terlebih-lebih dimasa-masa yang akan datang.

Artikel singkat ini hanya akan menyangkut pokok-pokok pikiran tentang usaha-usaha perencanaan tenaga kerja dengan pendekatan yang mungkin agak filosofis dan tidak akan memasuki segi tehnik perencanaan yang mendetail.

II. DASAR–DASAR UMUM PERENCANAAN TENAGA KERJA

Telah kita maklumi bersama bahwa tujuan akhir daripada Bangsa dan Rakyat Indonesia adalah suatu masyarakat yang adil dan makmur yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa berdasarkan Panca Sila dan UUD 1945. Dengan kata lain tujuan daripada suatu masyarakat Indonesia yang modern yang telah dinyatakan dalam GBHN dan dijabarkan dalam Repelita I dan II, maupun berbagai peraturan perundangan hanya akan tercapai apabila berbagai sasaran antara dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti stabilitas dan keamanan, pembangunan sosial budaya, pembangunan ekonomi dan pemberian jasa-jasa kemasyarakatan yang semakin baik dan semakin meluas dapat terlaksana dengan baik. Tegasnya, tujuan-tujuan pembangunan kita adalah untuk memperbaiki mutu kehidupan daripada seluruh anggota masyarakat kita.

Sasaran-sasaran daripada kemajuan pada dasarnya adalah sebagai akibat daripada usaha manusia yang terencana dengan baik dan terorganisir secara mantap. Sudah barang tentu bahwa perencanaan tenaga kerja merupakan unsur mutlak daripada usaha-usaha pembangunan tersebut. Tidak dapat disangkal

bahwa perencanaan tenaga kerja merupakan suatu persyaratan mutlak untuk keberhasilan pencapaian tujuan daripada masyarakat sebagai keseluruhan.

Dalam pada itu kiranya perlu diperhatikan bahwa perkembangan tehnologi, otomatisasi dan pergeseran-pergeseran yang terus menerus terjadi dibidang tehnologi dan perobahan-perobahan dalam tehnik dan isi daripada bidang-bidang pekerjaan serta perubahan-perubahan penekanan dari prioritas pembangunan akan merobah pula usaha penyediaan tenaga kerja. Perobahan-perobahan yang tepat terjadi menyebabkan masalah perencanaan tenaga kerja menjadi sangat penting karena hanya dengan kemantapan perencanaan tenaga kerja itulah kegiatan-kegiatan yang bersifat jasa-jasa Pemerintahan yang lebih baik kepada seluruh warga masyarakat dapat ditingkatkan.

Pentingnya perencanaan tenaga kerja tersebut harus selalu mendapat perhatian untuk bisa menyadari betapa pentingnya perencanaan berbagai aspek pembangunan karena rencana hanya akan menjadi kenyataan apabila tenaga yang trampil untuk merealisirkan rencana itu tersedia dalam kwalitas dan kwantitas yang dituntut oleh rencana yang telah dibuat.

Kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah adalah sangat beraneka ragam serta sangat kompleks dalam usaha untuk membangun Negara dan masyarakat serta dalam usaha untuk memenuhi harapan- harapan masyarakat yang semakin meningkat. Peranan kepemimpinan Pemerintah itu dalam proses pembangunan Nasional sekaligus menjelaskan mengapa perencanaan tenaga kerja oleh Pemerintah turut menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam bidang-bidang yang oleh Pemerintah dipandang penting untuk dijadikan prioritas nasional, perlu disadari bahwa untuk mempersiapkan ketenaga kerjaan atas dasar-dasar ilmiah yang sehat bukanlah tugas yang mudah.

Bidang perencanaan tenaga kerja merupakan suatu disiplin yang relatif masih muda diantara disiplin-disiplin sosial dan ekonomi. Akan tetapi meskipun demikian sudah pasti kita tidak usah mulai dari "titik nol" oleh karena kita dapat menarik pelajaran dari pengalaman kita sendiri dan juga dari pengalaman-pengalaman Negara-negara yang sudah maju. Bahkan juga dari pengalaman-pengalaman Bangsa-bangsa dan Negara-negara yang sedang berkembang lainnya.

Telah dikatakan diatas bahwa perencanaan tenaga kerja merupakan suatu cabang ilmu pengetahuan yang masih baru. Dikatakan baru oleh karena perencanaan tenaga kerja yang ilmiah mempergunakan tehnik-tehnik analistis dan "model building" yang bersifat mathematis. Akan tetapi disamping kedudukannya sebagai suatu ilmu pengetahuan, perencanaan tenaga kerja juga sekaligus merupakan suatu seni oleh karena tehnik-tehnik yang " sophisticated" apapun yang kita pergunakan, selalu terdapat "kerikil" penghalang yang perlu disingkirkan didalam mengetrapkan prinsip-prinsip, dalil-dalil serta rumus-rumus daripada ilmu pengetahuan tersebut.

Kiranya telah disadari bahwa setiap tehnik selalu mempnyai kelemahan-kelemahan mathematis atau methodologis. Faktor penyelamat untuk mengatasi kelemahan-kelemahan ini adalah kepekaan daripada perencana terhadap faktor-faktor politik, sosial dan ekonomi yang mempunyai tekanan pengaruh pada waktu perencanaan. Harus pula diperhitungkan bahwa mungkin kelemahan-kelamahan itu akan tetap terjadi dimasa-masa yang akan datang.

Perencanaan tenaga kerja yang bermanfaat masih tetap tergantung kepada keputusan-keputusan yang didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan yang non ilmiah. Juga tergantung kepada asumsi-asumsi tentang masa depan apa yang dibuat oleh perencana. Dengan perkataan lain, kebutuhan ketenaga kerjaan dimasa depan selalu dinyatakan dalam bentuk perkiraan-perkiraan.

Validitas daripada cara pendekatan yang berbeda-beda yang dipergunakan akan tergantung pada analisa terakhir atas perhitungan manusia dan tidak atas dasar model mathematis semata-mata.

Masalah-masalah utama didalam perencanaan tenaga kerja pada hakekatnya adalah masalah-masalah konsepsionil. Dalam perencanaan tenaga kerja adalah penting sekali untuk memahami kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tujuan-tujuan daripada penggunaan tenaga kerja dalam konteks kebutuhan masyarakat sebagai keseluruhan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut mungkin bersifat unilateral atau kadang-kadang bersifat fragmental.

Tali pengikat bagi kebijaksanaan dan perencanaan adalah kordinasi. Akan tetapi perlu disadari bahwa kordinasi menuntut penelitian yang mendalam terhadap sifat hakiki daripada kebijaksanaan-kebijaksanaan ketenaga kerjaan serta konsekwensi-konsekwensinya terhadap perencanaan ketenaga-kerjaan, baik untuk jangka pendek, maupun jangka panjang. Kedua jangka waktu tersebut menunjukkan aspek-aspek perminataan dan pemawaran daripada ketenaga kerjaan.

III. PERLUNYA DATA KETENAGA KERJAAN

Perencanaan tenaga kerja tidak dapat tidak harus didasarkan atas suatu penciptaan dan pengolahan data yang sehat yang dimaksudkan untuk memberikan informasi yang diperlukan mengenai tugas-tugas yang hendak dilaksanakan dan tenaga kerja yang sudah tersedia untuk mengemban misi dan tanggung jawab Pemerintah dalam proses pembangunan Nasional.

Kalau data ini tersedia, maka tugas perencana tenaga kerja relatif menjadi lebih mudah. Perlu pula diperhatikan bahwa analisa ketenaga kerjaan dan perkiraan-perkiraan yang diadakan tidak akan lebih baik mutunya daripada data yang tersedia atas mana analisa dan perkiraan itu didasarkan. Oleh karena itu tersedianya data mengenai ketenaga kerjaan merupakan suatu hal yang mutlak. Dengan perkataan lain perencanaan tenaga kerja memerlukan "data base".

Pekerjaan-pekerjaan yang harus dilaksanakan seyogianya diklasifikasikan kepada kategori-kategori okupasi setelah pekerjaan-pekerjaan itu dianalisa. Baru setelah itu latar belakang pendidikan yang diperlukan untuk melaksanakan setiap kategori kemudian diputuskan.

Latihan pra jabatan juga perlu dimasukkan didalam proses penentuan daripada pertumbuhan pola pekerjaan, tanggung jawab dan pengembangan karier daripada pemegang jabatan-jabatan yang sudah ada.

"Data base" yang dimaksudkan diatas juga harus berisikan informasi tentang jumlah daripada karyawan yang ada dalam setiap kategori dan sub kategori mencakupi hal-hal seperti umur, lokasi, dan sebagainya.

Pertumbuhan yang diharapkan didalam kegiatan-kegiatan dianalisa dan dikwalifikasikan menurut satuan-satuan yang telah ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, agar supaya perencanaan tentang kebutuhan tenaga kerja dapat dilakukan dan sekaligus menentukan sumber-sumber daripada tenaga-tenaga kerja tersebut. Sumber-sumber itu dapat berasal dari pengadaan tenaga-tenaga baru secara langsung yang diperoleh dari pasaran tenaga kerja. Sumber itu dapat pula bersifat perpindahan-perpindahan lateral, baik yang didasarkan atas mutasi intern Organisasi atau antar Organisasi. Juga dapat terjadi karena promosi dari dalam terhadap tenaga- tenaga yang sudah tersedia. Dalam hal terakhir ini tentunya berarti bahwa tenaga-tenaga yang dipromosikan kepada jabatan-jabatan yang lebih tinggi perlu diganti.

Data ketenaga kerjaan juga harus berisikan informasi tentang prosentase daripada "turn-over" apakah ia oleh karena pensiun, pemindahan atau berhenti atas permintaan sendiri. Jabatan-jabatan ini harus diisi melalui berbagai methode pengadaan tenaga kerja.

Satu negara yang sedang membangun bergerak dalam suasana dimana tehnologi menampakkan dirinya secara nyata. Mengejar ketinggalan didalam tehnologi adalah suatu tujuan yang penting dan oleh karenanya suatu sistim latihan jabatan dan mekanisme penataran perlu pula dimasukkan didalam suatu sistim perencanaan tenaga kerja.

Data tentang partisipasi pegawai dalam kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan demikian juga harus merupakan suatu komponen daripada informasi mengenai setiap orang yang ada didalam oraganisasi. Adanya data base dibidang ketenaga kerjaan akan memungkinkan terjadinya analisa daripada kecenderungan-kecenderungan yang telah terjadi dimasa lalu dan sekarang. Dan atas kecenderungan-kecenderungan masa lalu dan masa sekarang tersebut kebutuhan masa depan akan dapat diperkirakan dengan lebih tepat.

Data base yang dimaksudkan diatas, juga akan memungkinkan terjadinya analisa dan perkiraan-perkiraan periodik, misalnya untuk setiap tahunan. Data yang dimaksudkan diatas harus terus menerus diperbaharui untuk mengadakan revisi terhadap proyeksi-proyeksi ketenaga kerjaan.

Proses revisi ini harus berlangsung terus menerus yang dimaksudkan untuk

memperhalus setiap proyeksi kemasa depan atas dasar informasi-informasi baru yang diperoleh sebagai akibat daripada analisa tahunan.
Sudah barang tentu data demikian hanya ada artinya kalau data tersebut dipergunakan oleh fihak-fihak yang berkepentingan agar supaya motivasi daripada mereka, baik yang bertugas untuk menciptakan informasi tersebut dan mereka yang menganalisanya, tetap tinggi dan agar supaya data tersebut mempunyai nilai praktis dalam kegiatan pengambilan keputusan.

Perencanaan tenaga kerja adalah suatu kebutuhan mutlak dan efektivitas-nya sangat tergantung kepada tingkat dukungan yang diberikan oleh para pejabat pimpinan dalam organisasi.
Penggunaan data sebagai dasar untuk pengambilan keputusan pimpinan akan menunjukkan betapa pentingnya dukungan pimpinan organisasi terhadap kegiatan-kegiatan pengumpulan, pengolahan, dan penganalisaan data yang kemudian dipergunakan sebagai salah satu bahan didalam tugas-tugas pengambilan keputusan, termasuk tugas-tugas pengambilan keputusan dibidang ketenaga kerjaan.

Mengenai aspek-aspek tehnis daripada perencanaan tenagakerja penulis hanya akan mengemukakan beberapa aspek penting daripada proses tesebut . Artinya dalam artikel ini tidak akan dibahas secara mendalam tehnik-tehnik methodologis dan cara-cara pendekatan yang dapat dipergunakan dalam proses perencanaan tenaga kerja itu sendiri.

Sebagaimana dikatakan diatas, beberapa aspek daripada proses perencana-an tenaga kerja dapat dilakukan melalui analisa dengan mempergunakan tehnik-tehnik, baik yang bersifat kwantitatif maupun tehnik-tehnik yang bersifat- kwalitatif. Beberapa element yang mutlak diperhatikan dalam perencanaan tenaga kerja adalah:

a. Beban kerja, dalam arti bahwa perlu adanya suatu perkiraan tentang beban kerja yang hendak dilaksanakan dan berhubungan erat dengan itu adalah perkiraan tentang jumlah tenaga yang diperlukan untuk melaksanakan beban kerja tersebut dengan memuaskan.
b. Pengukuran prestasi kerja yang membaku. Rasio tertentu dapat dirumuskan untuk tujuan pembakuan seperti satuan produksi atau rasio antara tenaga kerja dengan penduduk yang menerima jasa-jasa daripada tenaga kerja tersebut.
c. Perbandingan, dalam arti adanya pengetahuan tentang kasus-kasus lain dan pengalaman-pengalaman daripada Pemerintah atau Badan-badan Non Pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan-kegiatan perencanaan tenaga kerja, untuk melihat jumlah daripada karyawan mereka dan struktur aktivitas dengan maksud men-cek apakah ada relevansi daripada hal-hal yang dilakukan oleh orang lain itu dengan pembakuan pendekatan dan rasio yang ada dalam organisasi yang melaksanakan perencanaan tenaga kerja tersebut.

d. **Klasifikasi ketrampilan**, dalam arti mengindentifisir dan menggolongkan pekerjaan yang hendak dilaksanakan dalam wujud ketrampilan- ketrampilan yang dapat dikembangkan. Juga mutlak dikembangkan adalah suatu standard peristilahan bagi berbagai jenis yang dimaksudkan untuk mengidentifisir latar belakang pendidikan, latihan dan pengalaman yang diperlukan untuk tugas-tugas itu.

e. **Proyeksi**, yang berarti perhitungan-perhitungan daripada tenaga kerja yang diperlukan dimasa depan pada setiap sektor.

Konsekwensi logis daripada analisa ketenaga kerjaan yang dilakukan menunjukkan pola-pola pertumbuhan organisasi dalam bidang–bidang serta kesatuan-keatuan administratif, jasa-jasa dan produksi.

IV. PERLUNYA SUATU STRATEGI KETENAGA KERJAAN DAN MEKANISME PELAKSANAANNYA

Bagi tercapainya suatu proses perencanaan tenaga kerja yang efektif diperlukan adanya suatu strategi untuk pengembangan ketenaga kerjaan itu. Strategi tersebut harus didasarkan kepada kebijaksanaan Nasional.
Kebijaksanaan tersebut akan memberikan petunjuk-petunjuk operasionil beserta indikator-indikator yang diperlukan untuk itu. Hal ini akan memudahkan penterjemahan daripada proyeksi-proyeksi kepada kegiatan-kegiatan pengadaan tenaga dan penataran. Para perencana bekerja dengan sasaran tersebut tanpa melupakan tujuan-tujuan yang lebih luas yang ingin dicapai oleh organisasi. Kepekaan perencana terhadap situasi sekarang dan analisa tentang kebutuhan-kebutuhan dimasa depan akan menuju kepada konsesi yang efektif daripada tuntutan-tuntutan okupasional terhadap tuntutan-tuntutan pendidikan dan latihan. Akan tetapi kiranya perlu disadari bahwa penyerasian tuntutan-tuntutan okupasional dengan tuntutan pendidikan dan latihan adalah tugas yang sangat sukar oleh karena sampai saat ini kita belum memiliki suatu dasar penelitian yang sudah mantap untuk menunjukkan hubungan antara kegiatan- kegiatan pendidikan dan latihan kita dengan berbagai jenis okupasi yang tersedia serta tuntutan-tuntutan ketenaga kerjaan dimasa depan.

Oleh karena itu perlu diciptakan suatu mekanisme administratif untuk melaksanakan semua fungsi perencanaan ketenaga kerjaan dan untuk menggalakkan berbagai satuan kerja dalam lingkungan satuan-satuan organisasi untuk melaksanakan perencanaan-perencanaan yang berorientasi kemasa depan.

Pemikiran perencanaan ketenaga kerjaan dan pertimbangan-pertimbangan konsepsionil harus terdapat pada seluruh unsur suatu organisasi dan seluruh jenis kegiatan yang dilaksanakannya dan hal tersebut seyogyanya menyadarkan kita semua tentang pentingnya pelaksanaan fungsi perencanaan ketenaga kerjaan dalam mengelola kepentingan-kepentingan umum.

Mekanisme administratif tersebut harus dapat berfungsi secara kontinyu.

Mekanisme administratif itu harus menghubungkan program-program dan sumber-sumber manusiawi dengan perencanaan sepanjang menyangkut bidang-bidang fungsionil yang menjadi tanggung jawab daripada sesuatu organisasi tertentu. Mekanisme tersebut harus pula diberikan kesempatan untuk berkembang dan secara periodik memperbaiki suatu strategi ketenaga kerjaan. Mekanisme tersebut harus menggalakkan pelaksanaan daripada strategi ketenaga kerjaan yang telah dibuat.

V. PENUTUP

Pengembangan daripada ketenaga kerjaan di Negara Republik Indonesia harus didasarkan atas landasan profesionil yang kuat. Hanya dengan jalan demikianlah usaha2 pembangunan akan berhasil. Semoga.

PERANAN DATA BAGI PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH *)

Oleh

J. Supranto, M.A.

(BIRO PUSAT STATISTIK)

"In administration, statistics provide measures of performance and efficiency.
Although the data do not state the causes of in-efficiency, if any, and do not effect improvement; they are pointers; their value depends entirely on the use which is made of them ...".–

(Palmer D. Johnson, Ph.D.).–

PENDAHULUAN.

Setiap kegiatan administrasi dalam arti sempit selalu menghasilkan data. Seorang pimpinan pada dasarnya merupakan kepala dari suatu unit organisasi. Berbicara tentang pemerintahan daerah, maka gubernur, bupati, kepala dinas, kepala biro dari suatu kantor gubernuran serta kepala dari unit-unit organisasi lainnya yang lebih kecil, merupakan pimpinan. Suatu organisasi yang dibentuk pasti ada tujuannya dan apabila tujuan itu dilaksanakan akan menghasilkan suatu hasil kerja (output). Hasil kerja itu dapat berupa produksi barang maupun jasa. Seorang gubernur/bupati selain bertanggung jawab tentang berhasilnya berbagai produksi barang (padi dan bahan makanan lainnya, tekstil, dlsb.) juga berbagai produksi jasa (pendidikan, kesehatan, dlsb.) di daerahnya.
Apabila pimpinan melakukan penilaian (evaluasi) hasil kerja dari unit organisasi yang dipimpinnya, maka jelas diperlukan data hasil kerja. Apabila ternyata hasil kerja kurang memuaskan, sebab-sebabnya harus dilihat baik secara intern (diperlukan data internal: data personil, data keuangan, data materiil/peralatan, dlsb.) maupun secara extern (keadaan iklim, perkembangan harga, dlsb.). Dengan perkataan lain harus dilihat inputnya. Tugas dari pada pimpinan ialah bagaimana dengan "managerial skill" yang dimilikinya dapat melola (me-"manage") atau memproses input dengan segala aspeknya tersebut secara berdaya guna dan berhasil guna (efficient & effective) agar diperoleh suatu hasil kerja (output) sebaik-baiknya (the best result).

*) Kertas kerja untuk LOKAKARYA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DI Semarang, tanggal 7 dan 8 Pebruari, 1977.-

Dari uraian tersebut jelaslah, bahwa dengan administrasi yang baik (administrasi kepegawaian, keuangan, peralatan) sebetulnya dapat diperoleh data personil, data keuangan, data peralatan serta data lainnya yang sangat berguna bagi pimpinan untuk keperluan management. Apabila data yang dikumpulkan melalui kegiatan administrasi tersebut diolah serta disajikan akan diperoleh data statistik yang sangat berguna untuk keperluan pembuatan keputusan serta perumusan kebijaksanaan bagi pimpinan sebagai decision maker. Pada dasarnya data statistik merupakan data ringkasan (menerangkan jumlah, rata-rata, persentase, dlsb.) sebagai pengolahan data mentah (raw data), yaitu data yang baru saja dikumpulkan baik melalui kegiatan rutin maupun penelitian.

Di dalam kertas kerja ini akan dibahas tentang arti dari pada data, kegunaan data bagi pemerintahan dan pembangunan daerah, cara memperoleh berbagai macam data untuk keperluan pembangunan daerah dan cara pengumpulan data.

ARTI DARI PADA DATA DAN KEGUNAANNYA BAGI MANAGEMENT.

Menurut WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY, maka DATA berarti SUATU YANG DIKETAHUI atau SESUATU YANG DIANGGAP (things known or assumed). Dengan demikian data dapat memberikan gambaran tentang suatu keadaan atau persoalan.
Data penduduk memberikan gambaran tentang penduduk dan segala persoalannya (padatnya penduduk di suatu daerah, meningkatnya angka kelahiran, banyaknya pengangguran), data personil memberikan gambaran tentang keadaan personil dan persoalannya (kelebihan/kekurangan pegawai, produktivitas pegawai yang rendah, banyaknya pegawai yang tidak bergairah), data keuangan memberikan gambaran tentang keadaan keuangan dan persoalannya (penerimaan yang selalu lebih rendah dari pengeluaran, tingkat upah yang rendah), dlsb. Untuk mengetahui atau memperoleh gambaran tentang suatu keadaan/persoalan diperlukan suatu usaha pengumpulan data.
Walaupun anggapan/asumsi itu merupakan data, namun apabila akan dipergunakan untuk membuat keputusan harus terlebih dahulu diuji kebenarannya, oleh karena pendapat tersebut masih merupakan suatu hipotesa yang mungkin benar dan mungkin juga salah.
Metode statistik memberikan cara-cara pengujian hipotesa tersebut (statistical testing hypothesis).
Asumsi atau hipotesa yang merupakan data tersebut dapat didasarkan atas teori, pengalaman atau kecerdasan berfikir.
Itulah sebabnya seorang yang cerdik/pandai atau ahli dalam bidangnya sering diminta pendapatnya mengenai suatu hal, kemudian berdasarkan pendapatnya itu dibuat keputusan-keputusan. Misalnya seorang pemilik perusahaan minta

pendapat kepada seorang ahli pemasaran apakah perlu menaikkan produksinya. Menurut pendapat ahli pemasaran itu hasil penjualan akan merosot, maka dari itu tidak perlu menaikkan produksi sebab barang yang diprodusir ada kemungkinan tidak laku.
Berdasarkan pendapat ahli pemasaran itu pemilik perusahaan memutuskan tidak akan menaikkan produksi.

Menurut teori management, setiap usaha pencapaian suatu tujuan (objective) harus melalui suatu perencanaan (planning). Oleh karena perencanaan itu menyangkut masa depan, maka ada kemungkinan hal-hal yang sudah ditentukan di dalam perencanaan itu pelaksanaannya atau implementasinya tidak sesuai dengan perencanaan (ada penyimpangan-penyimpangan/kesalahan-kesalahan). Hal itu disebabkan karena adanya unsur ketidak pastian (uncertainty). Itulah sebabnya perlu dilakukan kontrol (pengawasan) dalam pelaksanaan suatu perencanaan. Mengontrol pada dasarnya suatu kegiatan untuk mengetahui kalau-kalau ada kesalahan dalam pelaksanaan suatu perencanaan untuk segera dilakukan koreksi. Akhirnya kalau waktu yang ditentukan dalam perencanaan sudah habis, kemudian diadakan penilaian (evaluasi) dari pada hasil kerja akhir (final result).

Disinilah letak peranan data untuk keperluan management yaitu untuk dasar perumusan perencanaan, alat kontrol dan dasar evaluasi hasil kerja. Di dalam setiap perencanaan diperlukan data yang lampau, sekarang dan yang akan datang sebagai hasil ramalan (forecasting).
Data diperlukan dalam perumusan perencanaan, agar supaya perencanaan tersebut sesuai dengan kemampuan yang ada. Suatu perencanaan yang tidak sesuai dengan kemampuan, merupakan perencanaan yang ambisius dan sukar untuk dilaksanakan. Data hasil ramalan akan memberikan gambaran mengenai sesuatu untuk masa yang akan datang termasuk gambaran tentang kemampuan. Misalnya perencanaan produksi, harus selalu disesuaikan dengan kemampuan menjual yang dicerminkan dengan ramalan penjualan (sales forecast), perencanaan impor beras harus disesuaikan dengan hasil ramalan produksi padi & penduduk, perencanaan daerah harus disesuaikan dengan kemampuan penerimaan daerah yang dapat juga diramalkan.

Mudah dimengerti, bahwa apabila data yang dipergunakan untuk membuat keputusan salah, hasil keputusan akan salah. Dengan data yang salah/tidak baik, perencanaan bisa tidak tepat, kontrol tidak efektip dan evaluasi tidak mengenai sasaran. Data yang baik dan berguna harus dapat dipercaya kebenarannya (reliable), tepat waktu (up to date) dan relevant.

Apabila diringkaskan data itu berguna :

a) untuk mengetahui (memperoleh gambaran tentang suatu keadaan/persoalan).

b) untuk membuat keputusan/memecahkan persoalan (problem solving).

Menjadi tugas pimpinan sebagai decision maker untuk memecahkan persoalan yang timbul, sepanjang persoalan itu menyangkut bidang-bidang yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya.

KEGUNAAN DATA BAGI PEMERINTAHAN DAERAH

Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I, Bupati sebagai Kepala Daerah Tinkat II, Kepala-kepala Dinas dan Kepala-kepala unit oraganisasi yang lebih rendah memerlukan data untuk mengatur unit organisasi yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya agar hasil kerja dari unit organisasi tersebut mencapai hasil kerja sesuai dengan tujuan yang sudah digariskan sebelumnya. Dengan perkataan lain diperlukan data untuk keperluan pengurusan perkantoran (office management). Untuk maksud ini, hanya dibatasi pembicaraan mengenai data INPUT yang merupakan data INTERNAL terdiri dari data personil (man), data keuangan (money) dan data peralatan (material) yang dapat diperoleh melalui kegiatan administrasi atau tata usaha.

Manusia sebagai penggerak merupakan unsur input yang sangat penting dibandingkan dengan unsur-unsur input lainnya. Hasil kerja atau output dari suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh unsur manusia yang bekerja dalam organisasi tersebut. Data personil bukan hanya dilihat dari jumlahnya saja akan tetapi harus dilihat dari berbagai segi misalnya tingkat pendidikannya, umurnya, pengalaman kerjanya, golongannya, kerajinannya, dlsb.
Data keuangan dilihat selain dari penerimaan menurut sumber-sumber penerimaan juga dilihat dari segi pengeluaran menurut berbagai pos pengeluaran/tujuan pengeluaran. Data peralatan harus dilihat jumlahnya menurut jenis, merk, harga, umur, dlsb.

Di dalam management penggunaan data itu tidak terpisah-pisah akan tetapi ada hubungannya satu sama lain, misalnya kelesuan dari beberapa karyawan disebabkan karena gaji yang tidak dapat menutup pengeluaran biaya kebutuhan hidup sehari-hari (disini menyangkut data personil, keuangan & harga), beberapa karyawan datang terlambat di kantor sebab beberapa kendaraan yang dipergunakan untuk menjemput tusak, dlsb.

Hasil kerja (output) dari suatu organisasi yang kurang memuaskan selain disebabkan oleh faktor-faktor intern (karyawan lesu, banyak yang tidak cakap, gaji rendah, kenaikan pangkat terlambat, ruangan kantor kurang sehat, peralatan banyak yang rusak) juga oleh faktor-faktor extern. Dengan demikian diharapkan pandangan yang luas dari seorang pimpinan agar dapat mengetahui apakah penyebab dari pada hasil kerja yang kurang baik itu berasal dari dalam (intern) sebagai persoalan management (karena mis management) atau oleh faktor-faktor dari luar yang sudah di luar wewenangnya/kekuasaannya.

Prinsip kerja seorang pimpinan seharusnya "getting things done through other people" artinya yang bekerja untuk mencapai tujuan organisasi itu para

pegawainya sebagai anak buahnya dengan pengarahan/bimbingan dari pimpinan tersebut. Pimpinan dengan "managerial skill"nya harus dapat memberikan dorongan, motivasi, kegairahan kerja agar dapat dicapai produktivitas yang tinggi.
Data personil, data keuangan dan data peralatan sangat membantu pimpinan untuk mengetahui dimana letak persoalannya kemudian pimpinan yang harus memecahkan perosalan tersebut sesuai dengan kemampuan yang ada. Pimpinan juga harus bertanggung jawab tentang peningkatan kemampuan.

KEGUNAAN DATA BAGI PEMBANGUNAN DAERAH.

Gubernur dan Bupati selain mempunyai tugas mengatur kantornya juga mempunyai tugas pembangunan daerah (regional development).
Aspirasi pembangunan yang sekarang banyak dianut, tidak hanya naiknya pendapatan (INCOME) secara riil saja, tetapi lebih-lebih lagi masyarkat yang sedang membangun tersebut menghendaki adanya pembangian hasil pembangunan yang adil dan merata. *)

Lebih dari dua pertiga penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan (rural area) dimana sebagian besar mencari nafkah di sektor pertanian. Ciri yang menonjol dari mereka ialah, bahwa pendapatan mereka rendah apabila dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah kota (urban) dimana kelompok yang terakhir ini mencari nafkah dari sektor yang lebih modern.

Kelompok penduduk yang pertama yang meliputi lebih dari dua pertiga pendudik Indonesia perlu menjadi fokus sentral dari langkah kebijaksanaan, oleh karena mereka tidak memiliki kekuatan untuk menyaingi atau mengimbangi kekuatan ekonomi dari kelimpok kedua. Mereka tidak memiliki modal, tidak memiliki kecakapan dan tidak memperoleh kesempatan yang sama dengan mereka yang bergerak di sektor modern dalam fasilitas kredit perbankan, permodalan, pemasaran, pendidikan, dll; dengan demikian lalu lintas kegiatan pembangunan berlangsung di luar mereka.

Dengan memusatkan diri pada kelompok penduduk yang rendah pendapatan ini, maka ikhtiar utama adalah memenuhi kebutuhan pokok mereka dan mengusahakan agar jumlah mereka dapat dikurangi dan dalam jangka waktu tertentu sudah dapat ditiadakan.**)

Kebutuhan pokok yang perlu dipenuhi ini meliputi bahan makanan yang bernilai gizi, air minum yang bersih, tempat fasilitas kesehatan dan obat-obatan, pakaian, perumahan, tempat ibadah, keperluan rumah tangga yang minimal,

---

*) SADONO SUKIRNO : Regional Development : objectives and policies for developing countries, Lembaga Penerbit FUEI, (1974).-

**) EMIL SALIM : Perencanaan Pembangunan & Peralatan Pendapatan, Universitas Indonesia, (1976).

fasilitas pendidikan/latihan. Kebutuhan ini hanya bisa dipenuhi apabila ada kenaikan pendapatan.

Untuk keperluan pembangunan diperlukan data mengenai sumber (resources) baik sumber yang berasal dari tenaga manusia (human resources) dan bukan manusia termasuk sumber alam (non human & natural resources), yang meliputi tanah, air, dlsb., dengan perkataan lain perlu diketahui :

a) potensi daerah (kemampuan daerah)
b) faktor-faktor yang mempercepat pertumbuhan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan kemampuan yang ada itulah kemudian di-inventarisir kebutuhan (need) serta persoalan yang perlu pemecahan.

Ada tiga ciri pokok dari pada sumber-sumber (resources) yaitu :

a) jumlahnya sangat terbatas (limited in quantity).
b) selalu berubah-rubah (versatile).
c) dapat dikombinasikan dalam proporsi yang berlainan sehingga dapat menghasilkan komoditi tertentu.*)

Dengan "managerial skill" yang dimiliki dan dibantu oleh para teknisi yang ahli dalam bidang masing-masing, maka terbuka luas kemungkinan bagi pimpinan daerah untuk dapat mengkombinasikan berbagai sumber di daerah secara efisien dan efektip untuk memprodusir berbagai macam barang dan jasa dalam usaha untuk meningkatkan taraf hidup rakyat serta memenuhi kebutuhan mereka.

Mengingat sumber tersebut jumlahnya terbatas dan selalu berubah-rubah, maka harus ada data yang dapat memberikan gambaran tentang terbatasnya sumber tersebut.

Data harus dikumpulkan dari waktu ke waktu sehingga merupakan data berkala (time series data) yang dapat menggambarkan perkembangan tersedianya sumber dari waktu ke waktu yang sekaligus dapat dipergunakan untuk mengetahui trend atau arah perkembangan secara umum dari masing-masing sumber. Hal ini sangat memudahkan didalam penyusunan strategy pembangunan serta penentuan prioritas.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, maka data sangat diperlukan untuk :

(1) dasar perumusan perencanaan (plan formulation).
(2) alat kontrol dalam pelaksanaan termasuk pengawasan lanjut dari pada kemajuan-kemajuan yang dicapai setiap waktu (monitoring of the progress).
(3) dasar evaluasi dari pada suatu program (evaluating the impact and end results of the program).**)

---

*) RICHARD H. LEFTWITCH : The Price System and Resources Allocation, Holt, Rinehart and Winston, New York, (1960).

**) ESCAP : STATISTICS FOR INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT TEHERAN, (1976)

Uraian lebih lanjut mengenai 3 hal diatas adalah sbb. :

(1) . **Tahap perumusan perencanaan** (plan formulation).

Langkah pertama di dalam perumusan perencanaan ialah membuat "assessment" yang terperinci mengenai sumber-sumber yang tersedia di daerah, selidiki apakah sumber itu mencukupi dibandingkan dengan kebutuhan (tersedianya tanah untuk menanam berbagai tanaman).
Langkah kedua menentukan kebutuhan-kebutuhan/persoalan-persoalan penduduk yang timbul (berapa ton padi untuk memenuhi kebutuhan harus diprodusir, berapa pabrik didirikan, berapa luas tanah diperlukan, dlsb.). Berdasarkan hasil analisa data yang menghubungkan antara sumber yang tersedia, kebutuhan mengenai sumber, persoalan-persoalan yang akan dipecahkan, kemudian dibuat berbagai macam proyek. Untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan secara menyeluruh (over-all objective) serta mengalokasikan sumber-sumber yang tersedia ke berbagai proyek tersebut.
Langkah terakhir ialah menentukan sasaran-sasaran phisik (physical targets) yang harus dicapai dari masing-masing proyek dalam batas waktu yang telah ditetapkan menurut jadwal.

Sistim informasi harus dapat menjamin tersedianya data untuk keperluan pada setiap tahap perumusan, perencanaan misalnya harus tersedia data dari berbagai jenis sumber yang tersedia, tersedia data yang mungkin untuk identifikasi persoalan serta berguna untuk penentuan sasaran-sasaran phisik bagi setiap proyek.

(2) . **Tahap implementasi perencanaan** (plan implementation).

Tahap implementasi terdiri dari pemberian tugas dan tanggung jawab mengenai pelaksanaan dari pada proyek-proyek kepada berbagai instansi pelaksana. Menjadi tanggung jawab dari pada penguasa pelaksana (implementing authority) untuk secara terus-menerus mengikuti perkembangan/kemajuan yang telah dicapai dan persoalan-persoalan yang ditemui dalam pelaksanaan program sehingga tindakan-tindakan pembetulan (corrective action) akan segera dapat diambil tepat pada waktunya untuk menjamin pelaksanaan sesuai dengan rencana semula yang telah digariskan.

Sistim informasi harus dapat menyediakan secara terus-menerus dan teratur mengenai perkembangan kemajuan dari pada pelaksanaan program baik mengenai penggunaan uang maupun hasil fisik yang telah dicapai.
Sistim pengamatan lanjut (monitoring system) harus dapat memberikan data yang sangat bermanfaat bukan hanya untuk mempertahankan tingkat kemajuan dari berbagai program yang mungkin sudah memuaskan akan tetapi juga untuk keperluan perumusan kembali atau untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dari pada sasaran-sasaran yang memang dianggap perlu.

Sistem juga hendaknya dapat menunjukkan adanya kepincangan-kepincangan atau ketidak seimbangan antar sektor untuk segera dapat diluruskan kembali dengan demikian dapat diharapkan hasil pembangunan yang harmonis atau selaras ditinjau dari berbagai sektor.

(3) . **Tahap evaluasi** (evaluation).

Evaluasi meliputi penaksiran dari pada manfaat (assessment of the benefits) bagi setiap program selain dari pada itu juga pengaruh dari seluruh program terhadap perbaikan kondisi sosial dan ekonomi dari pada penduduk yang akan menikmati hasil pembangunan, misalnya apakah dengan dilaksanakan program-program tersebut terlihat adanya peningkatan pendapatan, perbaikan dalam kesehatan, nutrisi, perumahan, pendidikan, dlsb.

Sistim informasi bukan hanya mampu memberikan data untuk mengukur hasil akhir dari pada masing-masing program secara terpisah maupun secara keseluruhan akan tetapi harus dapat dipergunakan untuk mengukur perubahan-perubahan yang terjadi dalam bidang sosial dan ekonomi dari pada penduduk yang bersangkutan.

BERBAGAI MACAM DATA UNTUK PEMBANGUNAN DAERAH.

Dibawah ini akan diuraikan dengan singkat berbagai macam data yang diperlukan untuk pembangunan daerah. Daerah disini diartikan sebagai propinsi, kabupaten, kecamatan, desa atau daerah administrasi yang dianggap sebagai unit pembangunan. Misalnya Cummunity Development Program di India merupakan suatu kelompok desa terdiri dari kurang lebih 100 desa dengan luas daerah kurang lebih 600 km2 dengan jumlah penduduk sekitar 100.000 orang.

Data untuk keperluan pembangunan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Data sumber (resources) yang meliputi iklim, tanah, air dan penduduk/tenaga kerja.
   a. Data tentang iklim harus meliputi antara lain curah hujan menurut tempat, temperatur, kecepatan angin, kelambatan, dlsb.
   b. Data tentang tanah antara lain meliputi : struktur tanah (soil structure), kesuburan tanah, penggunaan tanah (land use).
   Keterangan mengenai berapa luas tanah untuk pertanian, berapa yang masih berupa hutan, berapa untuk kegiatan industri, berapa luas tanah yang dapat untuk usaha perluasan pertanian, sangat penting untuk perencanaan sektor pertanian.
   c. Data mengenai air antara lain harus dapat memberikan gambaran berapa jumlah sumber air menurut jenis (mata air, sumur, danau, dll.) serta keterangan mengenai irigasi.
   Pembangunan pertanian selain tergantung kepada tanah dan iklim juga

pada air.

d. Data penduduk harus dapat menggambarkan tentang jumlahnya menurut jenis kelamin, umur, status perkawinan, pendidikan, lapangan kerja, yang aktip bekerja, yang menganggur, dlsb.

2. **Data pertanian** antara lain meliputi : luas daerah pertanian dan produksi menurut jenisnya, jumlah benih/bibit yang dipergunakan, jumlah pupuk, pestisida dan data lainnya yang dapat menerangkan tentang naik turunnya produksi.

Data peternakan meliputi : jumlah ternak menurut jenis (sapi, babi, kuda, kambing, dlsb.), menurut umur, menurut jenis kelamin, menurut penggunaan, jumlah produksi susu, produksi telur, konsumsi susu, konsumsi telur dlsb.

4. **Data kehutanan** meliputi : luas daerah hutan, hasil hutan menurut jenisnya (kayu, hutan, damar, rotan, dll.), luas daerah hutan yang diambil menjadi daerah pertanian, dlsb.

5. **Data perikanan** meliputi : jumlah nelayan, jumlah produksi ikan menurut jenisnya, jumlah alat penangkap ikan menurut jenisnya, jumlah tambak, jumlah konsumsi ikan, dlsb.

6. **Data industri dan kegiatan bukan pertanian lainnya** antara lain meliputi : jumlah perusahaan menurut jenisnya, jumlah produksi menurut jenis barang, jumlah produksi kerajinan, jumlah alat pengangkutan menurut jenis, jumlah tenaga kerja di sektor industri dan sektor bukan pertanian (pertambangan, perdagangan, perhubungan, bangunan, jasa-jasa, dll.).

7. **Data tenaga kerja.** antara lain meliputi jumlah penduduk dalam angkatan kerja diklasifikasikan menurut jenis kelamin, umur, pengangguran atau bukan.
Mengenai penduduk yang bekerja diklasifikasikan menurut jenis kegiatan ekonomi, tingkat pendidikan, dlsb. Juga bagi pengangguran perlu ada klasifikasi misalnya menurut pendidikan, pengalaman kerja yang dimiliki sebelumnya, lamanya menganggur, dll. Tak kalah pentingnya juga data mengenai tingkat upah.

8. **Data pendidikan** antara lain meliputi : banyaknya sekolah menurut tingkat dan jenis pendidikan, jumlah guru menurut tingkat dan jenis pendidikan, jumlah murid, menurut tingkat dan jenis pendidikan, jumlah mahasiswa menurut tingkat dan jurusan, jumlah lulusan menurut tingkat dan jenis pendidikan, banyaknya penduduk yang masih buta huruf, banyaknya perpustakaan.

9. Data kesehatan antara lain meliputi : banyaknya dokter, juru rawat, bidan, rumah sakit, persediaan obat menurut jenis.

10. Data keluarga berencana meliputi : tingkat kelahiran dan kematian, tingkat kesuburan, tingkat umur perkawinan menurut agama dan suku, jumlah acceptor, dlsb.

11. Data perumahan meliputi : banyaknya rumah menurut klas tertentu, jumlah kamar dan penghuni, sumber air minum dan mandi, banyaknya fasilitas kesehatan (sanitary facilities).

12. Regional income.

a) Untuk memperoleh gambaran sampai berapa jauh setiap sektor ekonomi memberikan andil atau sumbangan terhadap seluruh perekonomian, maka regional income disajikan menurut lapangan usaha (by industrial origin). Dalam penyajian ini dapat diketahui berapa % andil sektor pertanian, industri, perdagangan, dlsb.

b) Untuk mengetahui besarnya sumbangan dari masing-masing faktor produksi, maka regional income disajikan menurut sumbangan faktor-faktor produksi (factor's share). Dengan demikian dapat dikehui berapa besarnya sumbangan factor tenaga kerja (berupa upah & gaji), dari faktor modal (berupa bunga), dlsb.

c) Untuk mengetahui penggunaan dari pada regional income, maka kemudian disajikan menurut jenis penggunaannya (by type of expenditure). Dari cara penyajian ini dapat diketahui berapa besarnya konsumsi swasta, konsumsi pemerintah, pembentukan modal, dlsb.

13. Table input-output daerah (Regional I-0 table).
Apablia daerah sudah berhasil menyusun tabel Input-Output, maka dapat dilihat hubungan timbal balik yang saling kait mengkait antara sektor ekonomi yang satu dengan sektor ekonomi yang lainnya. Pada dasaranya out-put suatu sektor dapat dipergunakan oleh sektor itu sendiri maupun oleh sektor lainnya sebagai inputnya. Sebaliknya suatu sektor di dalam menghasilkan outputnya akan tergantung pada sektor lain, maksudnya akan memerlukan input dari sektornya sendiri dan sektor lainnya.
Tabel input-output suatu daerah akan dapat menggambarkan struktur ekonomi yang komprehensip dari daerah tersebut.
Dengan menggunakan analisa Input-Output, seorang perencana (planner) antara lain :

a) Dapat mengetahui sektor mana yang dapat mempercepat pertumbuhan

perekonomian daerah.

b) Dapat mengetahui sektor mana yang paling peka atau sensitip terhadap pertumbuhan perekonomian daerah.

c) Dapat meramalkan output setiap sektor secara komprehensip dan konsisten.

d) Dapat meramalkan perkembangan harga.

e) Dapat memperkirakan pengaruh perekonomian daerahnya, baik terhadap perekonomian daerah lain maupun terhadap perekonomian nasional.

PENGUMPULAN DATA

Pada dasarnya data yang telah diuraikan diatas dapat diperoleh melalui 3 kegiatan berikut :

(1) Kegiatan administrasi

Catatan-catatan administrasi dan laporan-laporan (administrative records and reports) pada berbagai tingkat pemerintahan (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa) memberikan berbagai macam data yang amat berguna baik untuk keperluan management maupun untuk perencanaan pembangunan. Berbagai instansi pemerintah di tingkat daerah melakukan kegiatan administrasi serta membuat laporan-laporan yang memuat data mengenai berbagai kegiatan serta hasil kerja masing-masing.

Data tentang penggunaan tanah, tentang produksi pertanian, keuangan daerah, perbankan, pendidikan, kesehatan, dlsb. dapat diperoleh dari kegiatan administrasi serta laporan-laporan dari instansi yang bersangkutan (dinas pertanian, dinas pajak, bank, rumah sakit, dlsb.).

Banyak jenis data yang diperlukan untuk pengamatan lanjut dari pada kemajuan-kemajuan dari berbagai program juga dapat diperoleh dari instansi-instansi yang melaksanakan program-program/proyek-proyek pembangunan melalui "progress reports". Laporan yang rutin sifatnya bukan hanya memuat data untuk menunjukkan hasil-hasil kerja yang telah dicapai akan tetapi juga menunjukkan cara-cara pemecahan persoalan yang dihadapi pada setiap tahap pelaksanaan suatu perencanaan atau program.

(2) Kegiatan Sensus.

Berbagai sensus telah dilaksanakan pemerintah pusat secara nasional, misalnya sensus penduduk, sensus pertanian, sensus industri, sensus ABRI, sensus pegawai negeri.

Sensus semacam itu juga dapat dilakukan pada tingkat daerah. Sensus pada dasarnya merupakan cara pengumpulan data yang menyeluruh untuk memperoleh data sebenarnya.

(3) **Kegiatan Sample Survey.**

Berbagai survey telah dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah, baik dari pusat maupun daerah. Biro Pusat Statistik telah melakukan berbagai sample survey antara lain misalnya : Survey biaya hidup, cropp cutting survey, survey sosial ekonomi, survey tenaga kerja, survey tingkat kesuburan para ibu, survey penduduk antar sensus.

Dibandingkan dengan sensus, biaya sample survey relatip lebih murah. Cara yang paling murah untuk memperoleh data ialah cara melalui kegiatan administrasi yang dapat dilakukan secara rutin, akan tetapi biasanya datanya kurang terperinci, sehingga sering tidak memenuhi/cukup untuk keperluan perencanaan pembangunan.

DAFTAR BACAAN

1. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISION FOR ASIA AND THE PACIFIC AND THE UNITED NATIONS STATISTICAL COMMISSION,COMMITTEE ON STATISTICS :Statistics for integrated rural development, Second session 12-18 December, 1976 Teheran.

2. EMIL SALIM : Perencanaan pembangunan & perataan pendapat, Universitas Indonesia, (1976).

3. J. SUPRANTO, M.A. : Statistik untuk pimpinan & usahawan, Penerbit Erlangga, Jakarta, (1975).

4. LEFTWICH, R.H. : The Price System and Resource Allocation, Holt, Rinehart and Winston, New York, (1961). (1961).

DINAMIKA KELOMPOK SEBAGAI ALAT UNTUK MENCIPTAKAN KERJASAMA DIDALAM KELOMPOK

oleh : W. Ratam

Apakah dinamika kelompok itu

Dinamika Kelompok, yang lebih lanjut disingkat DK termasuk bidang ilmu pengetahuan sosial, khususnya ilmu tingkah laku manusia (behavioral science) yang timbul belum lama setelah berakhirnya perang dunia kedua.

Setiap kelompok manusia, dalam mana anggota-anggotanya berinteraksi satu sama lain dapat menimbulkan kerjasama yang baik dan dapat pula melahirkan pertentangan-pertentangan yang membuat kelompok tersebut pecah berantakan.

Latihan DK berusaha untuk menciptakan kerjasama yang baik di antara para anggotanya sehingga apa yang merupakan tujuan atau tugas yang dibebankan pâda kelompok tersebut tercapai secara optimal.

Suatu kelompok akan dapat bekerjasama dengan baik, bila terdapat rasa saling menghormati antara anggota-anggotanya, saling menghargai pendapat orang lain, saling keterbukaan, saling toleransi dls. Dan persyaratan-persyaratan inilah yang diusahakan hendak ditimbulkan oleh latihan DK.

Dengan demikian tujuan DK antara lain :

1). untuk lebih membangkitkan kepekaan diri seorang anggota terhadap anggota lainnya dalam kelompok, sehingga timbul rasa saling menghargai serta bermacam rasa tersebut diatas.

2). untuk menimbulkan rasa solidaritas/sense of belonging daripada para anggota sehingga timbul partisipasi yang spontan dalam hendak mencapai tujuan bersama.

DK diterapkan tidak hanya dalam rangka suatu program pendidikan atau latihan, dimana para peserta pendidikan/latihan tersebut dipersiapkan atau digodog selama beberapa hari dalam "program DK", agar dalam mengikuti pendidikan/latihan selanjutnya sudah timbul kerjasama yang baik diantara para pesertanya, melainkan juga dalam rangka pengembangan organisasi, guna menciptakan kerjasama yang baik antara anggota-anggota suatu unit dan antar unit-unit organisasi.

Latar belakang timbulnya DK :

Sekitar tahun 1946 seorang sarjana ilmu kejiwaan terkenal Amerika Serikat, Kurt Lewin dari Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) merasa dirinya kurang puas melihat kerjasama yang terjadi dalam kebanyakan kelompok pada waktu itu. Penonjolan kepentingan perorangan dalam kelompok tampak nyata, hal mana disebabkan antara lain karena sifat individualistis dari pada masyarakat setempat.

Kurt Lewin menginginkan adanya peleburan daripada sebagian pendapat-pendapat pribadi untuk menciptakan pendapat kelompok. Peburan tersebut hendaknya terjadi dalam suatu proses yang penuh pengertian diantara anggota-anggotanya. Hal ini tidak berarti bahwa perbedaan bahkan pertentangan pendapat tidak bolah terjadi, tetapi perbedaan atau pertentangan tersebut harus dipecahkan dengan "rasa kekeluargaan".

Perkembangan gagasan tersebut yang pada dasarnya adalah latihan ketrampilan dalam hubungan antar manusia telah melahirkan pula bermacam-macam istilah sebagaimana sensitivity training, human relations training, human behavior training, laboratory training, T-Group, encounter-group, team building group, organizational development group, group dynamic dls.yang satu sama lain tidak ada perbedaan yang prinsipiil melainkan perbedaan dalam penekanan dari sudut mana hal tersebut dipandang.

Diberbagai negara, termasuk negara-negara Asia seperti India, Filipina, Thailand latihan DK sudah banyak dipraktekkan, sedangkan bagi Indonesia cabang ilmu pengetahuan tersebut masih relatif baru dan belum banyak dilaksanakan.

Metoda belajar didalam latihan DK.

Berbeda dengan metoda belajar tradisionil yang lazim dipergunakan oleh cabang ilmu pengetahuan sosial lainnya, maka DK mempunyai kekhususan metoda belajar sebagai berikut :

1). **Tanggung jawab ada pada masing-masing peserta**
Dalam latihan DK peranan guru yang berdiri didepan kelas untuk menceritakan kebolehannya sangat dibatasi. Sumber pengetahuan justru digali dari diri sendiri serta seluruh peserta yang ada. Oleh karena itu berhasil atau tidaknya DK sangat tergantung pada tiap individu. Cara dia belajar, kesediaannya untuk menerima "input" dari teman sekelompoknya dan hubungan yang dia jalin dengan masing-masing peserta adalah berlainan. Makin cepat dia menganalisa apa yang dilihat dan didengarnya, makin peka dia menghadapi situasi lingkungan serta mengambil manfaatnya makin cepat pula dia belajar dari latihan DK yang dijalaninya.

2). **Peranan pelatih DK**
Latihan DK diberikan oleh pelatih atau team pelatih yang sebaiknya meleburkan diri ditengah-tengah peserta. Kehadiran pelatih yang lazim

disebut "facilitator" itu tidaklah untuk memberikan ceramah-ceramah atau pengarahan yang terlalu berlebihan, melainkan untuk memotivasi tiap anggota agar berpartisipasi secara aktif dalam kelompok. Dia membantu menemukan cara kerjasama yang baik dalam kelompok, cara-cara bagaimana kelompok memecahkan masalah, cara-cara bagaimana komunikasi antar anggota tanpa banyak mengeluarkan kata-kata.

3). **Penggabungan konsepsi dan pengalaman**

Walau boleh dikatakan, bahwa setiap metoda belajar adalah usaha penggabungan antara konsepsi dan pengalaman, tetapi dalam DK penggabungan tersebut sangat menonjol. Para anggota kelompok di dorong dan di beri keberanian untuk mengkaji pengalaman-pengalaman mereka, membicarakannya untuk kemudian di coba di simpulkan dalam konsep-konsep yang dapat berlaku umum.

4). **Interaksi antar sesama anggota**

Metoda yang dianut dalam DK sangat mengutamakan interaksi atau hubungan antar sesama anggota. Keakraban hubungan tersebut satu sama lain diharapkan dapat menimbulkan keterbukaan hati, sehingga saling dapat mengungkapkan perasaan mereka dan menghilangkan jauh-jauh segala perasaan yang terselubung. Dalam keadaan demikian, diharapkan pula akan timbul keterbukaan untuk mengkritik teman serta menerima kritik dengan dada terbuka hal mana berarti saling menunjukkan kesalahan/kekurangan sesama teman untuk dapat diperbaiki.

Bagaimana DK dilaksanakan.

Untuk membuat suatu kelompok yang efektif, maka DK seyogyanya berbentuk kecil. Keseluruhan anggota tidak lebih dari 24 orang, yang selama latihan dapat dibagi-bagi menjadi tiga, empat, ataupun delapan kelompok.

DK dapat diadakan selama tiga sampai tujuh hari atau lebih berturut-turut, dapat pula secara bersambung tergantung pada kebutuhannya serta tersedianya waktu. Untuk mengawali suatu kursus atau pendidikan, cara terus menerus kiranya lebih efektif.

Cara penyelenggaraannya sangat bermacam-macam tetapi dapat dikatagorikan kedalam tiga kelompok besar.

1). **Bebas tanpa acara (unstructure).**

Dalam cara ini, kelompok yang hendak dilatih didiamkan tanpa diberi pengarahan ataupun jadwal. Dengan cara tersebut dimaksud agar para peserta merasa tidak tahan dan timbul inisiatif untuk mencari topik-topik untuk di diskusikan. Sifat ketergantungan daripada anggota kelompok diharapkan untuk dapat dilenyapkan.

Kebaikan daripada cara ini ialah timbulnya inisiatif serta solidaritas dalam waktu yang relatif singkat.
Keburukannya adalah dapat menimbulkan pertikaian antar anggotanya, pengelanturan ataupun kejemuan.

2). **Acara diberikan sebelumnya (Structure)**
Dalam acara ini, kepada kelompok sudah diberikan jadwal selama berlangsungnya DK tanpa menghiraukan proses yang terjadi dalam setiap mata acara/session.
Kebaikan daripada cara ini adalah adanya kejelasan program sehingga menimbulkan kesan kesiapan daripada pihak pelatih.
Keburukannya adalah kurangnya timbul inisiatif para peserta, karena kesemuanya sudah diatur sebelumnya.

3). **Kombinasi daripada kedua cara tersebut.**
Dalam cara ini, para pelatih telah mempersiapkan beberapa kemungkinan jadwal yang penerapannya disesuaikan dengan perkembangan proses interaksi yang terjadi dari waktu ke waktu (hidden agenda).
Kemungkinan perubahan daripada asumsi-asumsi yang diperkirakan sebelumnya sangat besar.
Kebaikan daripada cara ini adalah terkendalinya program latihan tanpa mematikan inisiatif peserta.
Keburukan adalah persiapan yang sangat memakan waktu dan enersi bagi para pelatihnya, yang harus selalu menganalisa perkembangan dari mata acara yang satu ke mata acara yang lain serta mencarikan/mempersiapkan mata acara berikutnya dalam waktu yang kadang-kadang sangat sempit.

Pada dasarnya ketiga macam cara tersebut mempunyai prinsip yang sama ialah :

1). prinsip "belajar dari sesuatu yang telah dikerjakan" (learning by doing).
Dari bermacam latihan (exercises) atau permainan (games) yang baru dilaksanakan, diharap dapat dipelajari makna atau esensi daripadanya.

2). prinsip "pembukaan tabir secara bertahap" (strip tease).
Arti daripada DK tidak disampaikan dengan lewat ceramah atau kuliah, tetapi secara bertahap diketahui dari latihan atau permainan yang dilakukan dari waktu ke waktu.

3). prinsip "variasi yang menarik".
Latihan ataupun permainan yang ditimbulkan inisiatifnya oleh pelatih dalam cara bebas ataupun yang dipersiapkan oleh pelatih dalam kedua cara lainnya seyogyanya penuh variasi yang menarik. Misalnya dengan cara

latihan pemecahan kasus, memainkan peranan (role-playing), pemutaran film dls.

4). prinsip "disini dan sekarang" (here and now).
Dalam melakukan tugasnya pelatih harus berorientasi hal-hal yang dihadapinya disitu (segalanya yang terjadi dalam kelompok itu, bukan kelompok lain), dan pada waktu itu (bukan pada waktu lain, misalnya masa-masa sebelumnya).
Hal ini dimaksudkan, karena setiap kelompok mempunyai dinamikanya sendiri-sendiri yang ciri-cirinya tergantung pada unsur-unsur manusia yang ada didalamnya.

Faedah yang dapat ditarik dari DK.

Dari latihan yang menggunakan cara DK ini dapat memberikan faedah cara belajar potensiil bagi perorangan, kelompok dan organisasi.

1). **faedah bagi perorangan**
Peserta DK dapat mengenal dan memperoleh gambaran tentang peserta-peserta lainnya serta menarik pelajaran dari pendapat/pengalaman yang diceritrakan oleh peserta-peserta lain.
Tentu saja setiap peserta mempunyai persepsi yang berlainan tingkatannya dari apa yang dapat ditarik manfaatnya sebagai pelajaran : yang seorang bisa menilai sebagai hal yang relevan, peserta lainnya menganggap kurang relevan. Yang satu menilai sangat bermanfaat, yang lain menganggap sebaliknya, bahkan dapat membahayakan kariernya bila hendak ditarik manfaatnya.

2). **faedah bagi kelompok.**
Bagi Kelompok, dapat diperoleh pengalaman setelah berlangsungnya program DK tentang cara-cara pengambilan keputusan, pencapaian konsensus kelompok, bagaimana norma, prosedur ataupun sistimatika kerja dalam kelompok dan bagaimana perselisihan pendapat yang timbul dalam kelompok di atasi.

3). **faedah bagi organisasi.**
Mengenai cara-cara kerja atau penciptaan kerjasama dalam kelompok dapat dijadikan dasar kerjasama antara unit dalam suatu organisasi. Unit-unit organisasi mengirimkan perwakilan unitnya untuk ditampung dalam suatu kelompok yang kemudian menjalani proses DK. Kesatuan bahasa dalam pemecahan masalah, kelancaran berkomunikasi yang timbul diantara unit-unit akan memperlancar dan menyempurnakan kerjasama dalam organisasi.

Masalah-masalah yang mungkin timbul dalam pelaksanaan DK.

Dalam proses DK penggarapan yang diutamakan adalah sikap atau tingkah laku manusia yang diusahakan untuk dirubah kearah yang positip guna dipergunakan sebagai modal kerjasama selanjutnya. Sebagaimana bunyi pepatah "rambut sama hitam, hati berlainan", maka adanya bermacam watak yang ada pada anggota kelompok tersebut sering memerlukan pendekatan yang berlainan.

Menghadapi peserta yang terlalu emosionil, yang sangat mudah tersinggung, yang sifatnya tertutup, yang memiliki rasa rendah diri, yang kurang dapat menghargai pendapat orang lain memerlukan penanganan khusus. Oleh karenanya para pelatih harus cukup dibekali bermacam-macam kebolehan selain ilmu jiwa, misalnya ilmu pengetahuan hubungan antar manusia, ilmu pengetahuan komunikasi, ilmu kemasyarakatan, ilmu yang menyangkut pengambilan keputusan dls.

Tiada jarang kedongkolan-kedongkolan, rasa frustasi, merasa dirinya dipermainkan timbul pada diri peserta DK. Namun demikian kesabaran harus tetap dikuasai oleh para pelatih. Acara segar ataupun lelucon-lelucon perlu ditampilkan untuk menembus rasa kebosanan, ketegangan dan kekakuan suasana.

Harapan setelah berakhirnya program DK.

Kerjasama yang telah timbul selama berlangsungnya program DK, yang mengandung unsur-unsur toleransi, saling menghargai, keterbukaan, pengertian yang dalam, sistimatika berpikir harus dikawinkan dengan inisiatif yang besar daripada kelompok yang sudah terbentuk itu. Dengan inisiatif tersebut diharapkan "jiwa dinamika" kelompok tersebut akan terus hidup. Kelompok tidak akan menjadi layu melainkan selalu mendapatkan angin segar dalam melakukan kegiatan-kegiatan.

Rasa ketergantungan pada pihak penyelenggara dalam rangka latihan/pendidikan, pada pimpinan organisasi dalam rangka pengembangan organisasi akan sangat berkurang. Sumbangan-sumbangan pikiran disertai kegiatan implementasi daripada kelompok selain akan menghidupkan dinamika dalam kelompok itu sendiri juga merupakan pengurangan beban pikiran bagi penyelenggara latihan ataupun pimpinan organisasi.

Dengan demikian program DK baru dikatakan berhasil bila kerjasama tidak hanya terjadi selama berlangsungnya program itu, melainkan jauh setelahnya yang tercermin pada kegiatan-kegiatan yang mereka prakarsai selama menjalani pendidikan/latihan ataupun dalam kehidupan organisasi tempat mereka bekerja didalam rangka pengembangan organisasi.

Bahan bacaan :

1. Encounter Groups oleh Carl Rogers

2. What is sensitivity training oleh Charles Seashore

3. Organization Development : Strategis and Models oleh Richard Beckard.

TOWARD THE SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF THE DECREED ON COORDINATION AND STANDARDIZATION OF EDUCATION AND TRAINING IN INDONESIA.

DR. R.M. MAKHARITA

The problem of diffusion of responsibilities in education and training due to the involvement of many ministries and various, public and private institutions in these fields. calls for a well designed system of coordination and requires that a system of standardization be developed in order to ascertain equity, quality and sound development of human resources. The working papers we have been asked to study and discuss in preparation for a set of regulations to this end do amply provide the general guidelines that will be useful for the implementation of the various decrees and presidential instructions in this field. There is no doubt that the discussions in this workshop will strengthen the contents of these documents.

The regulations we are drafting call for setting order in the system to bring about the desirable cohesion and rationalization of the educationl and training processes in Indonesia. They call for an education and training plan to be provided by each institution. We are asking that each plan of human resources development be in line with the general development plan of the Republic. We are setting requirements for accreditation of programs, instructors, trainers, facilities and diplomas. We are also setting standards on the evaluation of training as an investment and we are asking for an extensive system of information to enable the authorities to carry out the functions of coordination and control of the education and training activities in public and private institutions throughout the country.

There is however, a set of pre-requisites for the successful implementation of coordination and control. The first of these concerns the power that the three coordinating institutions can wield over the rest of the public and private institutions involved in the process of education and training. Organizational effectiveness does not came from an authority base alone Decrees do not, by themselves, bring about organizational change nor can they alone improve performance. Organizational power is the source of energy and dynamism which contribute to improved performance and effectiveness.

Power may come from two basic sources :

a. control over the budgetary process, or at least playing a decisive role in the process of allocating the life blood of any activity, money.
b. the professional ability of an organization to cope with the types of responsibilities assigned to it by various decrees.

Law only vest an organization with authority, and that is indeed amply given in the Presidential decree No. 34, for 1972 and his Instructions No. 15 for 1974. The Ministrial decrees that followed them, particulary 098/U/1976. 0304/U/1976 and 0305/U/1976, have equally amply explained, defined and elaborated on the Presidential decree and instructions.

Today to three Instansi Pembina Fungsionil have authority, but they are certainly not endowed with an effective power base to implement the decrees. They are out of the budgetary process and they lack the sufficient number of trained personnel to carry out the functions assigned to them. This must be resolved first, before we can in good consience, tell the society that we can do the job. A role somewhere in the sensitive links of the financial allocation process is a minimum requirement; the power of the purse can make wonders. BAPPENAS, for example, may not allocate the budgetary requests submitted by various departments and institutions before those requests and the programs they would finance are examined and approved by the appropriate Instansi Pembina Fungsionil. A program for incresing the number of highly qualified manpower should be afoot in order to man the organization required to carry out all the functions you are now drafting in the form of new government regulations. A special organizational unit should also be set up within the structure of each Instansi Pembina Fungsionil and should be given the necessary resources to carry out these functions.

The second pre-requisite concerns the solution of, or at least the serious examination of the various issues that remain unsolved in the field of education and training. The first issue concerns the parallelism and multiplicity of institutions involved in these fields. The job of educating and training is so fissured, that bringing it into a meaningful, coordinated whole, is indeed very difficult. Managing these job effectively, is almost impossible under the present conditions. Some department of government: have long term degree-awarding educational programs which duplicate others within the ministry that the society has vested with authority and gave it the responsibility and resources, however inadequate they may be, for carrying out the job of education. Other ministries have various programs which, while they do not duplicate those of the ministry of education, are not under the scrutiny of that ministry. Some award post-graduate degrees while no central body has made and evaluation of the quality of their programs and their worth in the market in terms of need and job performance. These post-graduate programs in the ministries exist side-by-side with the universities, and yet the financial resources they successfuly acquire every year go far beyond those allocated to the universities; the professional home of higher education is left with its hand extended, calling for help.

This issue of parallelism and multiplicity calls for a solution. A system of rationalization and proper allocation of functions and resources is mandatory

for effective management of the national resources in education and training. The decree No. 034/U/1976 has called for the inventorization of all institutions and programs. I hope this will be the basis for resolving this issue. I also hope that we may include in the general guidelines we are now drafting, an emphasis on the information required for institutional and program inventory.

The second issue that calls for serious examination is that of inadequate system of personnel management and career development. This issue relates to the training and upgrading of the civil servants. Since training has a value only if it is targeted, both in terms of its audience and their utilization, we may maximize that value, if the person selected for training knows what the career benefits are after his successful completion of different training programs. The regulations we are drafting call upon the different institutions to submit a plan of training which is developed within the general development plan of each institution. What is the planning we have for career progress. There are people now in senior management training programs who do not know why they are there and what benefits would accrue to them after their training "assignment". A review of the personnel management system, and a serious reexamination of the system of "formation" and "positioning" should be emphasized.

The third issue is broader than the other two since it concerns the absence, in this very large country, of a training profession. Each school in government departments, each training program, depends almost entirely on part time trainers. If we count the number of hours the students and trainees remain idle, or kept accupied in not very relevant activities, we may realize that this country pays a very high cost indeed, for educating and training the participants in the various programs. I need not elaborate on the quality of an education and training system that depends on a roving trainer. This does not undermine the quality of the individual trainer or instructor; it only emphasizes the human reality of energy allocation and time distribution. A call for the professionalization of training is indeed, in order now, since we are talking about the accreditation of education and training programs, this of course includes the educational staff.

These points I have shared with you in order to give you the impression of a concerned observer. They reflect a professional point of view which is submitted for your consideration. The efforts you are deploying are indeed, very worthy of praise since they represent a developmental step in a continuous search for an effective system of education and training. I wanted to contribute a small share to these efforts.

May I conclude by calling upon the members of the Secretariate of the Team Koordinasi Pembina Pendidikan dan Latihan, to devote in its report to the Minister, a section on the administrative, human and financial resources required for the successful implementation of the regulations we are gathered here to draft, and a phased schedule of implementation. In this way the Minister

can work with the two members of his coordination team and with other interested institutions to develop the implementation policy and program.

EDUCATION FOR PUBLIC SERVICE: TOWARD IMPROVING THE CURRICULUM OF THE SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI *

The organization of this workshop is an indication of the serious intent of the Lembaga Administrasi Negara to improve the functions of the various centers that carry out its responsibilities as stipulated in the various decrees, particularly the Presidential Decree No. 34 and the Presidential Instructions No. 15 for 1974. The fact that this workshop comes immediately after two other workshops of the Team Coordinasi for Education and Training, is another indication of the effort of the Government of Indonesia to improve the coordination and program content of all education and training activities in the Republic. The workshop is indeed an important step in this endeavour since it is an internal activity in which L.A.N. in general, and S.T.I.A.,now in particular, casts an inward look and undertakes an introspective search in which it evaluates what it does and finds better ways of improving the delivery of its services to the nation. The next step will bring the consumers of our product and our alumni, to share with us a further step in the continuous search for improvement.

The chief objective of the workshop however, should not be to focus only the "curriculum", per se. A curriculum is not a set of courses given in a specified number of semesters and hours and ending with a diploma. The curriculum reflects a policy, an orientation, a conception, a philosophy of the school's mission and function, both inside L.A.N. and in the society as a whole. It is very important to note that STIA is part and parcel of LAN, and therefore, part and parcel of its functions and responsibilities as defined in the law. It is the instrument of LAN for direct education and preparation of young men and women for improved service to public. This is one of givens with-which we have to work. Another given is the fact that our students are not "to be" prepared for public service, they are already public servants, and one of our conditions for admission is that they be civil servants of at least two years of experience. This means that we are not involved in " pre-entry" or " in-service" training activities as they are conventionally defined in the literature. We deal with a civil servant who comes out of his own free will to seek an education to improve his chances for promotion and career development. We therefore, are in the business both of education and, training. This is very important since it delineates our general concept of ourselves and of our services to the students.

A third given is the fact that we deal with a student who comes to school after a day on his regular job to spend four hours in every six days of the week in learning activities conducted primarily by part-time instructors. These facts

* The graduate School of Administrative Science, at the Lembaga Administrasi Negara. (Agency for State Administration).

have implications on the questions of duration of study and the distribution of the requirements for graduation on number of semesters and hours. These realities ought to guide our examination of the present situation in order to improve our planning for the future.

BASIC ISSUES FOR CURRICULUM DEVELOPMENT :

Certain issues should also occupy our attention. We may generally classify these into ecological, programatic and quality issues. Some elements of these issues are controllable, others are not. For the former, we are duty-bound to change and improves; towards the latter, we ought to draw the attention of those who are responsible and can change and improve the corresponding policies.

I **Ecological issues:** These are related to the the general set in which our work takes place. It is the general environment, political, social, economic and systemic, in which we function.

These may be divided into the following:

a - **definitional issue:** The role of STIA, as a part of LAN, has generally been defined in recent decres in terms of its purposes:[1]

i - to intensify the civil servant's ability in analyzing administrative and management problems;

ii - to develop civil servants to become administrative experts;

iii - to develop the Administrative Science in Indonesia; and,

iv - to contribute to the improvement of development administration in the country.

The name of the school it self denotes a generic approach to its educational mission. The "Ilmu Asministrasi" * has stood without an adjective predicate. Many schools in the U.S. have recently taken this approach to avoid a tight definitional stricture, and consequently a limited scope of course offerings.[2] The approach has therefore, been one of developing skills in "administration" without specific reference to its institutional context. "Public" and "private" problem-areas as they had been conventionally conceived. have become inextricably intermingled that seperating them for study and analysis is difficult if not artificial. This is especially so in the developing nations with their large public enterprise sector. Public organizations have grown in complexity as they tried to meet the needs and fulfill the rising expectations of the people through urban renewal, rural development, health care, employment and income raising opportunities and improved general services.

* Administrative Science.

If we proble beneath the surface, we find that the generic title of the school provides a definition of the field of study, research and training to cover the institutions and activities of public organizations including the government departments, non-governmental agencies and the three types of Inodnesian public enterprise. They all provide the context of development activities undertaken by the government. In this case, "Ilmu Administrasi" should be defined as the self-conscious inquiry and teaching which focuses upon the total fiels of activities of these public organizations which represent society's major instruments for development.

This implies that our curriculum should provide the opportunity to know the "development set". This includes all the types of organiztions involved; the structure that makes up that set; the policies that guide their activities; the systems of management utilized; the decision-making problems; the administrative procedures; the aspects that characterize the behavior of the people in the set; the problems and bottlenecks in their activities; as well as other legal and economic phenomena in order to enlighten the students and increase their awareness of the Administration of that set.

This also implies that we share with the father of the generic definition, L.D. White, the idea that administration is rooted into management rather than founded upon law. Unlike him, however, we set a boundary for our education and training activities and we do not speak of administration as a "single process wherever observed".[3] We develop the Science of Adminsitration as applied to development-oriented organization as well as to the agencies that carry out the traditional functions of the State: security, peace and order, justice, taxation and international relations.

Another element in the definitional issue, as a consequence of the above, is whether the S.T.I.A. should prepare "generalists" or "specialists". One of its purposes as defined in its mission is to help civil servants, become "administrative experts". The question is therefore, experts in what field of administration, since we have taken a generic approach? Undoubtedly, we cannot afford to produce only "generalists". We should conceive our product as "change agents" with a development mentality. There is no doubt that the instrumentalities of the state in developing nations in general and in Indonesia in particular, represent the hope for developemnt. A generalist is therefore, insufficient for these purposes. The matrix of education and training implied in the role of STIA within LAN, should provide for a specialist with a strong general background. The generalist is not sufficient to change the present and inherited systems

of decision-making, policy formulation and administrative procedures. The generalist is bound to foolow rather than innovate, whereas the specialist who has a general background, is apt to introduce new concepts and methods for administrative improvements. Specialization in such areas as personnel management; public finance and accounting; development economics and systems analysis and quantitative techniques, would fill the gaps in those areas where improvement is urgently needed. The general background can be provided throigh a set of core courses.

b - **Intellectual Environment:** Education and training for public service is a life-time process, it does not end with the diploma. This continuity needs an environment that is conducive to thinking, learning and conceptualizing. This leads to professionalism in the field and consequently, to continued improvement in the delivery of services to the people. Education per se, provides a foundation on which practice builds experience and both sharpen one's awareness of the problems and increase his diligence in searching for solutions.

In the absence of an administrative intellectual environment, the science of administration in Indonesia cannot advance. Research, discussions, debates, publications, conferences, seminars and workshops bring forth the real problems in Indonesian administration and widen the scope of participation and understanding. Consequently, the chances for improvement increase and the content of our education and training improves since it would reflect reality much better than foreign ideas and experiences could, since the latter are most fit for the environment whence they were borrowed.

The concept of uniqueness of each administrative environment has ben strongly argued.[4] Each set has its own peculiarities that are not possible to duplicate in any other system. Therefore, continued dependence on borrowed experiences brings forth inadaptable concepts and inapplicable approaches. Indonesian administrative problems are best solved by cummulative Indonesian experiences. Such experiences however, shall remain in the heads of individuals as personal property and shall not have a chance of being communicated and exchanged as long as there is no adequate organizational mechanism to foster intellectualism and conceptualization in the field of administration. Renewal, change and progress, in the science of administration do not come automatically and by the sheer force of expectation; they are the result of self-conscious efforts of both teachers and practitioners. Exchange of opinions and analysis of experiences widen the horizon of knowledge; they are important elements of the efforts towards progress. The intellectual

environment in our field must be strengthened if we want our education and training for public service to be .relevant and responsive.

c - Instruction Materials: A consequence of the above is the value of the instruction materials that we utilize in the process. Encouraging research and publication would enrich the content of our courses and bring it closer to the minds of students. Cases, incidents and examples that are borrowed are not made adaptable by the sheer fact that they are translated into Bahasa Indonesia. We need to distill individual experiences into teachable materials of various sorts. We need to train our "change agents" on the basis of the different types of real problems they would be called upon to solve as a result of our training. We have to develop the necessary material to do so. Research findings should enrich this process.

d - Development Attitudes: The self-image of the institution and that of the individual student is part of the ecological issues. The school's own conception of a developmental attitude should manifest itself in the program it offers, in the content of the courses and in the methods of their delivery. The students perception of himself ought to be fostered if it is for the public; it ought to be changed if it is one of superiority over the public. This is course related to the society's outlook of public service.

We have stated earlier that since government is the only hope for development and better life, education for public service should prepare development-oriented people. We should review and evaluate our activities in terms of development needs. A curriculum developed to suit the present, is not necessarily useful for the distant future. So it is with our students, besides fostering the ethics of public service, we should inculcate in them the attitudes for self - examination and self-improvement. Our students should be trained to perceive themselves as "development agents".

e - Career Value of the Academic Degree: It is evident that government departments do not value our diploma in an equal and standard manner. Our students come from different departments and from public enterprises; a small percentage come from the private sector. Very little can be done to force a specific value of our product upon the market. The real value comes, in the long term , from the quality of training and preparation the institution gives its students.
However, LAN may encourage the establishment of a unified standard for our graduate and undergraduate diplomas as a motivation for the students.

II. **Programatic Issues:** The second set of issues relates to the program and time allocation among the various activities in order to achieve the desired effectiveness. Since we deal with a parttime student and we will continue to do so for the near future, it is imperative therefore, that we examine the issues of program duration, class contact, guided research time, and the question of a "package" program versus the core-and-concentration approach.

a - **Duration of study:** The decision to require six semesters of study for a/B.A program was made on the basis of what "other" institutions require for the same degree, without regard to the fact that "their" student it a full-timer and ours is not. The student's time management was not taken into consideration. We need not overcrowd the student with demands upon his time and thus compete with his job for attention. We need not sacrifice depth and quality for being "equal" to other institutions for the required number of semesters, since we also have to help the student give due attention and commitment to his principal job.

Moreover, the six semesters were based on the "package program" approach the validity of which is under serious examination. Moulding all the students into one pattern has been challenged on the basis of administrative needs and the individual growth and interest options of the students. The "package program" approach has on indefensible conceptual foundation; one that pretends that the package designer knows apriori, what is required to be a "good" administrator. It is a prescription that has to be taken in toto; the student does not know, "we" know what is good for him.

The student's own interests and professional inclinations should be taken into account. Program duration is therefore, a function of the program itself and of the student's available time. If we accept the core-and-concentration approach, we need to require a minimum of seven semesters, provided we make the necessary arrangements to offer the concentration sourses regularly and thus assist the student to fulfill the degree requirements within the set minimum.

b - **Duration of Classes/Day:** The present system of four hours/day, six days a week casts serious doubts on the effectiveness of performance after a full day's work. We have to allow the student sufficient time to absorb the material, to rest and to be ready the following day for his job.

In western universities, the full-time student spends twelve to fifteen hours/week in class contact activities. Assuming the high motivation of our own student we should not overtax his time, we should allow him to spend a maximum of 15 hours instead of 24

hours per week.

c - **Class contact and guided research:** Our students are practitioners; class work should be based on this fact. Their experience and the problems they encounter in their day-to-day work may be the subject of in dependent or guided research. This would enrich their program since they would be given credit for their independent thinking as well as for class work. This would also help them focus on researchable problems; they would then be guided by the faculty members to find appropriate solutions or draw important and useful lessons. We may also work with them, and give them credit for developing case studies that may be used in other training program.

d - **The Mix of Theory and Practice in the Program:** There is a tendency to give prominence to theory in the program. This is due to the lack of Indonesian instruction materials which are based on real problems and to the dependence on part-time instructors. Improvement of the curriculum means the balance we establish betwen theory and practice. Emphasis on problem solving approaches in well-prepared and pedagogically well-presented material will serve this purpose.

III. Quality Issues: These are equally important issued in the search for improved education. We cannot disregard the evaluatioon side of any activity, least of all, in the process of human resource development. In the case of STIA, the following issues call for particular attention.

a - **Relevance of Courses and their Content :** There is a temptation to jam the program with a variety of courses with high sounding titles which may not necessarily be related to the desired goals of education. We may feel that many things from different disciplines should be known, as if we want to catch the student while he is with us and "stuff" him with as much as we possibly can.

Education is a life-long process. The few semesters of formal schooling do not necessarily represent the only educational opportunity. The time in those semesters is better spent on a limited number of relevant courses in well-defined areas of human knowledge and administrative expertise. These would provide the foundation for that process.

Course content shows the degree of depth and scope of the course. The syllabus of the course should very clearlyreveal its content. "Relevance" is a relative concept. It is expressed however,

in the relationship between goals and programs and in the perception of needs in terms of general knowledege and specific skills. Relevant content should reflect the Indonesian administration and enlighten the students on the appropriate knowledge areas. Program content should increase their sensetivity and awareness of the problems and the challenges, as well as sharpen their thinking to provide adequate solutions and brave the tasks of development.

b - **Appropriate Teaching Methodology:** Courses may be well chosen but wrongly taught. We may also, for the sake of modernism, choose one of the methods claimed to be "new" in the literature on methodology, but that specific method may not be appropriate to the level or content of a given part of a course. We cannot for example, use the "brain-storming" technique unless the basic concepts and knowledge of the area to be discussed is fairly well-known by the participants. The selection of a method of teaching depends largely on the objectives to be achieved. One may use different methods in the same course, depending on the goals he sets for each part.[5]

c - **Amount of Individual Coaching and Counselling:** The academic tradition of contact between student and teacher only through the medium of the classroom is now defunct. It is most inappropriate, particularly for the educational system of developing nations. What we teach here may be totally strange to the student, especially if the terminology we use may never have been part of his linguistic environment. Dependence on class-contact for an efficient educational process is insufficient since the instruction material is not abundant and the library facilities are inadequate. The student has extremely few texbooks to supplement class contact.

This situation makes it imperative that coaching and counselling students be made part of the duties of all instructors. Class time, especially in view of the givens discussed above, is too short for individualized help. The difficulty of organizing this in a situation of dependence upon part-time instructiors is obvious, but ways can be found nevertheless, for a temporary solution to this problem, pending the establishment of a full-time faculty, in order to motivate instructors to give students individual assistance throughout the program, and thus increase the quality of education.

d - **Evaluation and Performance Monitoring :** Both student and teacher need an evaluation process to monitor their performance and measure their process. Lack of an evaluation component in the

program keeps all participants in the educational process in the dark as to the value of what is done and consequently, of the investment involved.

The instructor may test his own approaches and methods by making correlations between these and the results obtained in different tests. This enables him to take corrective measures, to stress certain points of emphasis, or to continue along the same path, as the case may be.

The student requires a mechanism which may gauge his performance by indicating his points of weaknesses and strength. This may guide him/her to select the specific areas of interest for further depth through the "concentration" model of program design. It will also help him/her take corrective actions as the case may require.

Evaluation and performance monitoring necessitate the establishment of a thorough record-keeping system to give the institution a satisfactory quality control mechanism. Analysis of performance records enables the institution to evaluate itself, its instructors and its students. It also gives it an important managerial tool for its own improvement and development.

The above issues call for attention in the present efforts for improving education for the Public Service. Curriculum development is only one aspect of the reform process. It is also the solution of the problems discussed in the analysis of these issues that will take us a good step forward in our search for an appropriate and effective system of education for the Civil Service in Indonesia.

Ragaa Makharita.

Footnotes

1. Presidential Decree No. 5, 1977 and Decision of the Chairman of the National Institute of Administration: No. 003/LAN/SET/HK/1975.

2. For detailed analysis of the implications of the definition on educational programs in Public Administration, see: Dwight Waldo, "Developments in Public Administration", Annals of the Academy of Political and Social Science, (Philadelphia, Vol. 404, November, 1972, pp. 217-245 and his, "Education For Public Administration in the Seventies", Essay prepared for the 1974 meeting of the National Association of Schools of Public Affairs and Administration.

   See also, R.L. Chapman and Frederic N. Cleveland, Public Affairs and Administration Programs, 1971-1972 Survey Report: Meeting the Needs of Tomorrow's Public Service: Guidelines for Profesional Education in Public Administration; (N.A.P.A, 1973).

3. In the preface of his classic book Introduction to the study of Public Administration (1926), L.D. White indicated that administration, in its generic sence, (a) "is a single process, substantially uniform in its essential characteristics wherever observed; (b) should start from the base of management rather than the foundation of law; (c) is still primarily an art but attaches importance to the significant tendency to transform it into a science; (d) has become, and will continue to be the heart of the problem of modern government". (pp. vii-viii). He defined Public Administration as "the management of men and materials in the accomplishment of the purposes of the state". While we agree, in principle, with the emphasis on the managerial rather than the legal and formalistic aspects in this definition, we set a boundary for our own definition of public institutions by emphasizing the role of the "development set" in formulating the purposes and policies of the state and in managing the affairs of the public.

   Ragaa Makharita, the Central Process of Organization and Management in the National Government: A Comparative Analysis of the Process in the United States and the United Kingdom. Ph.D. Dissertation, The American University, Washington D.C. 1970, (Michigan University Microfilm Center).

5. American Society for Training Development, Methods d'Instructions Pour l'Acquisition d'Aptitudes Professionnelles (A.S.T.D., Washington D.C. 1972) p. 105.

KRONIK

1. Mulai dari tanggal 1 s/d 9 Agustus 1977 akan diadakan Temu Karya (Colloquium) Administrasi Pembangunan Pedesaan Indonesia - Perancis. Tema Temu karya ini adalah peningkatan administrasi pembangunan pedesaan melalui studi perbandingan terhadap pengalaman Indonesia - Perancis dalam rangka akselerasi pembangunan, sedangkan tujuannya adalah (a) menambah pengetahuan dan pengalaman pejabat-pejabat Pemerintah Indonesia dalam administrasi pembangunan pedesaan dalam segala aspeknya, (b) menghimpun informasi tentang aspek-aspek pembangunan pedesaan sebagai bahan perbandingan dalam rangka pemanfaatan kerjasama Indonesia - Perancis. Peserta temu karya direncanakan sejumlah 50 orang terdiri 40 orang pejabat dari instansi-instansi Pemerintah dan 10 orang peserta dari Perancis.
   Temu karya ini diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara bersama dengan Departemen Dalam Negeri.

2. Mulai dari tanggal 11 Juli s/d 8 Agustus 1977, Lembaga Administrasi Negara bekerjasama dengan World Bank akan menyelenggarakan Latihan Metodologi Riset Administrasi. Tujuan latihan ini adalah sebagai berikut:
   a. Memberikan pedoman kepada para peserta tentang penyelenggaraan proyek penelitian di bidang administrasi negara.
   b. Mengindentifikasikan bidang-bidang permasalahan dalam administrasi negara yang dianggap "relevant".
   c. Memberikan metode dan teknik pengumpulan data serta memperhatikan kondisi yang memungkinkan metode dan teknik ini dapat dimanfaatkan.
   d. Mempelajari sifat hakekat proyek penelitian dan team penelitian serta hubungannya dengan kebijaksanaan sehingga dapat diharapkan agar proses penelitian itu dapat bersifat kumulatif dan hasilnya dapat dimanfaatkan.
   e. Tata cara dalam menyusun laporan proyek penelitian agar dapat dipahami oleh para pejabat baik ditingkat Pusat maupun Daerah.
   f. Pengembangan tradisi penelitian dengan cara mengkaitkannya dengan program pendidikan dan latihan serta perbaikan dan penyempurnaan administrasi negara.

I S I a.l.

EDITORIAL

1. J. SUPRANTO, M.A., BIRO PUSAT STATISTIK
   Penggunaan Data Didalam Sistim Kontrol
2. RAMZY TAJUDIN
   Kegunaan Metode Kwantitatif Dalam Ilmu-ilmu Sosial
3. NY. YOYOH WARTOMO S.H.
   Peranan IKA-SESPA Dalam Mensukseskan Pembangunan Nasional
4. NEVILLE HARIS
   Fungsi "Management Services"
5. SOEDIRDJO
   Beberapa Hal Tentang Pembinaan Pegawai Negeri dan Akselerasi Pembangunan
6. PROF. DR. PRAJUDI ATMOSUDIRDJO, S.H.
   Administrasi Lingkungan
7. Dr. RAGAA MAKHARITA
   Humanistic Management in Organizations and Society

TAHUN KE XVI 19/77.

Administrasi Negara

JULI – AGUSTUS 1977

No. 19/77 Tahun ke XVI

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis – ilmiah – praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik di tanah air kita.

I S I

Hal.

EDITORIAL 2

J. SUPRANTO, M.A., BIRO PUSAT STATISTIK.
Penggunaan Data Didalam Sistim Kontrol 4

RAMZY TAJUDIN
Kegunaan Metode Kwantitatif Dalam Ilmu-ilmu Sosial 24

NY. YOYOH WARTOMO S.H.
Peranan IKA-SESPA Dalam Mensukseskan Pembangunan Nasional 30

NEVILLE HARIS
Fungsi "Management Services" 35

SOEDIRDJO
Beberapa Hal Tentang Pembinaan Pegawai Negri dan Akselerasi Pembangunan 45

PROF. DR. PRAJUDI ATMOSUDIRDJO, S.H.
Administrasi Lingkungan 50

DR. RAGAA MAKHARITA
Humanistic Management in Organizations and Society 57

KRONIK 60

No. Izin Terbit : *0535/Per.2/SK/DIR.PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.*
No. Izin Cetak : *Kep.026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.*

EDITORIAL

PEMBERANTASAN PUNGUTAN LIAR ADALAH MERUPAKAN BAGIAN INTEGRAL DARI USAHA PENERTIBAN DAN PENYEMPURNAAN APARATUR DAN ADMINISTRASI PEMERINTAH

Pemberantasan pungutan liar yang sedang giat-giatnya dilancarkan oleh Pemerintah dewasa ini merupakan bagian integral dari rangkaian usaha yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam penertiban Aparatur dan Administrasinya. Sebagai suatu strategi dapat dinyatakan bahwa usaha penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintah yang dilakukan selama ini bersifat melembaga, namun melihat situasi dan kondisi tentang pungutan liar yang telah memperlihatkan gejala-gejala yang dapat menghambat jalannya pembangunan, mengurangi wibawa Pemerintah serta menyangkut nama baik Bangsa dan Negara Indonesia sebagai keseluruhan, maka tindakan-tindakan drastis yang mempergunakan "para-troopers aproach" dan "shock theraphy" merupakan suatu hal yang memang diperlukan. Adanya usaha pemberantasan pungutan liar dalam rangka usaha penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintah itu adalah sejalan dengan keinginan Pemerintah untuk menciptakan suatu administrasi pemerintahan yang ideal yang dapat mendukung pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan memperlancar tugas-tugas pembangunan.

Memang, suatu Administrasi Pemerintahan yang tertib, bersih dan yang dapat memperlancar roda pembangunan nasional, mutlak diperlukan. Usaha-usaha penertiban dan penyempurnaan administrasi Pemerintah, yang dilaksanakan secara terus-menerus sejak permulaan Orde Baru dan lebih diintensifkan pada tingkat operasional oleh Operasi Tertib dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna aparatur Pemerintah, menunjukkan bahwa usaha Pemerintah untuk mewujudkan suatu administrasi Pemerintahan yang ideal merupakan usaha-usaha yang sungguh-sungguh dan terus-menerus ditingkatkan. Suatu administrasi pemerintahan yang ideal menghendaki adanya aparatur yang berorientasi kepada tugas dan pelayanan, berwibawa dan tangguh dalam melaksanakan tugas, disamping memiliki kepekaan terhadap lingkungan dan kemampuan dalam merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang serasi satu sama lain.

Hasil-hasil yang telah dicapai dalam usaha penertiban aparatur dan administrasi Pemerintah telah secara luas diketahui oleh masyarakat melalui pidato kenegaraan yang disampaikan oleh Bapak Presiden dalam berbagai kesempatan dan yang terakhir di depan Sidang DPR pada tanggal 16 Agustus tiap tahun. Kenyataan-kenyataan ini meyakinkan kita semua bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditempuh oleh Pemerintah dewasa ini dalam mencapai sasaran penertiban dan penyempurnaan Aparatur dan

Administrasi merupakan kebijaksanaan yang akan meningkatkan kemampuan administratif Aparatur Pemerintahan, baik ditingkat Pusat dan Daerah dalam rangka mempercepat laju pembangunan Nasional.

Redaksi M.A.N.

PENGGUNAAN DATA DIDALAM SISTIM KONTROL

Oleh :

J. Supranto M.A.*

PENDAHULUAN

Pada umumnya kita ini lemah dalam ***kontrol.***
Didalam kehidupan sehari-hari kita sering mendengar berita adanya penyelewengan2 baik di lembaga2/badan2 pemerintah maupun swasta, antara lain didalam bentuk perbuatan korupsi atau penyalah gunaan kekuasaaan. Mengapa sampai terjadi penyelewengan-penyelewengan ?
Sebagian besar disebabkan karena ***kurangnya kontrol*** atau ***tidak efektipnya kontrol*** yang dilakukan.
Sebab lain mungkin ***sistim kontrolnya*** yang kurang baik yaitu suatu sistim yang tidak memungkinkan para ***pengontrol*** bisa melakukan kontrol terhadap ***yang dikontrol*** secara efektip & effisien. Hal tersebut merupakan salah satu ciri adanya mis-management.

Pengontrol yang baik didalam suatu sistim kontrol yang baik (the good control system) akan menghasilkan kontrol yang baik. Jadi sistim kontrol tersebut akan mencakup ***orang*** baik yang melakukan kotrol maupun yang dikontrol (didalam hal dimana yang dikontrol orang, sebab bisa juga yang dikontrol itu ***hasil kerja*** atau hal2 lainnya), dan alat2 yang diperlukan untuk melakukan kontrol. Untuk bisa mengetahui apakah pada waktu dilakukan kontrol terhadap suatu masalah, memang terjadi penyelewengan2/penyimpangan atau tidak, perlu adanya suatu alat pembantu berupa ***data.***
Dikatakan terjadi penyimpangan apabila ***hasil kerja yang dicapai tidak sesuai*** dengan apa yang diharapkan/direncanakan. Dengan perkataan lain tidak sesuai dengan standard yang telah ditentukan didalam perencanaan (planning) sebelumnya. Jadi kalau begitu perlu dibahas lebih lanjut mengenai ***data, kontrol, planning*** dan hal2 lain yang berhubungan dengan control system.

Biasanya yang melakukan kontrol itu pihak pimpinan atau pihak2 lain yang memang bertanggung jawab untuk tugas kontrol (control task). Sebagai contoh misalnya D.P.R. melakukan kontrol terhadap pemerintah, B.P.K. (Badan Pengawas Keuangan) juga melakukan kontrol dalam bidang keuangan, seorang supervisor didalam paberik melakukan kontrol terhadap hasil pekerjaan dari karyawan2 lainnya, seorang general manager melakukan kontrol terhadap hasil kerja manager lainnya (financial manager, personnel manager, production

---

*) **Kepala Pusat Pendidikan & Latihan Statistik**
BIRO PUSAT STATISTIK.

manager dll.) Kontrol bisa dilakukan pada setiap ***tingkat operasi*** (level of operation) sesuai dengan tingkatan hirarchis, misalnya Kepala Biro mengontrol pekerjaan Kepala Bagian, Kepala Bagian mengontrol pekerjaan Kepala Sub Bagian dan seterusnya sampai pada unit organisasi yang paling kecil.

BERBAGAI MACAM DATA UNTUK KONTROL

Data atau informasi*) bisa dibagi-bagi menurut ***sifatnya,*** menurut ***sumbernya*** & menurut ***waktu pengumpulannya.***

1. Data menurut sifatnya bisa dibagi menjadi ***data kwalitatip*** (qualitative data) dan ***data kwantitatip*** (quantitative data).

Data Kwalitatip ialah data yang tidak ***berbentuk angka*** misalnya karyawan ***bersemangat,*** keadaan perusahaan ***beres***, produksi ***meningkat,*** distribusi barang ***lancar,*** dll.

Data kwantitatip ialah data yang ***berbentuk angka*** misalnya produksi beras pada tahun 1970 sejumlah ***12 juta ton***, keuntungan perusahaan X, mencapai ***20%*** pada tahun 1976, sejumlah karyawan perusahaan X ada ***300 orang***dengan upah rata2 per bulan Rp. 30.000,- dst.

Baik data kwalitatip maupun kwantitatip adalah penting sebagai alat kontrol. Sebagai contoh misalnya seorang manager perusahaan mensinyalir adanya kelesuan atau tidak kegairahan dari sebagian besar karyawannya. Sebagai manager yang bertanggung jawab dia menyadari, bahwa kelesuan dari para karyawan akan mengakibatkan menurunnya produktivitas, maka dari itu kemudian harus dilakukan penyelidikan sebab2 dari kelesuan itu dengan jalan melihat data yang tersedia seperti besarnya upah per bulan, lamanya jam kerja, pembagian sebagian keuntungan dari perusahaan, besarnya uang transport, dan lain sebagainya.

2.Data menurut sumbernya dibagi menjadi ***data primer*** (primary data) dan ***data sekunder*** (secondary data).

Yang dimaksud dengan ***data primer*** ialah data yang pengumpulannya diusahakan oleh badan/lembaga/perusahaan yang bersangkutan. Untuk mengontrol keadaan personil, keuangan & produksi masing2 diperlukan data primer yaitu ***data personil*** (jumlah personil menurut pendidikan, menurut jabatan, menurut lamanya bekerja), ***data keuangan*** (jumlah penerimaan & pengeluaran menurut jenisnya, misalnya pengeluaran ***rutin, pembangunan***/investasi dan lain2 pengeluaran) serta ***data produksi*** baik jumlahnya menurut jenis maupun kwalitas/mutu.

Yang dimaksud dengan ***data sekunder*** ialah data yang dikumpulkan oleh pihak lain atau oleh badan/lembaga/perusahaan lainnya. Didalam membuat analisa2

***) Ada orang yang membedakan antara data dan informasi . Ada yang berpendapat bahwa informasi merupakan data yang sudah *diolah* dan *dianalisa*.**

atau didalam melakukan kontrol biasanya diperlukan data dari luar lembaga yangbersangkutan. Misalnya data*penduduk, national income* dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik; data keuangan negara & perbankan oleh Departemen Keuangan dan Bank Sentral. Data sekunder yang diperlukan oleh suatu perusahaan biasanya data yang relevant terhadap persoalan yang sedang dihadapi misalnya untuk penyesuaian gaji/upah (salary/wages ajusment) diperlukan index biaya hidup (cost of living index) yang dikumpulkan oleh Biro Pusat Statistik ,untuk menentukan volume & jenis barang expor & impor diperlukan data mengenai international trade, untuk dasar policy penentuan harga disamping diperlukan data harga, juga national income percapita untuk mengetahui tingkat daya beli rakyat (purchasing power), dsb.

3. Data menurut waktu pengumpulannya dibagi menjadi ***cross section data & time series data.***

Yang dimaksud dengan ***cross section data*** ialah data yang dikumpulkan pada suatu waktu tertentu (at a point of time) untuk bisa melihat keadaan pada waktu yang bersangkutan. Yang dimaksudkan dengan suatu waktu tertentu misalnya bulan dan tahun tertentu seperti keadaan produksi pada bulan Agustus 1976, keadaan personil pada tahun 1976.

Pada waktu yang bersangkutan bisa diperoleh gambaran sesungguhnya mengenai keadaan produksi (pada Agustus 1976) dan keadaan personil (pada tahun 1976). Ini juga berguna untuk alat kontrol, maksudnya apakah produksi pada Agustus 1976 benar2 sudah sesuai dengan rencana semula yang telah di "target" kan atau belum, apakah konposisi personil pada tahun 1976 sudah sesuai dengan komposisi yang wajar, bagaimana perbandingan antara ***top, middle, & lower personnel***, apakah ada keseimbangan dan bagaimana perbandingan dilihat dari segi keahlian, dst. Cross section data merupakan suatu moment opname atau suatu hasil pemotretan terhadap suatu masalah sehingga bisa dilihat gambaran mengenai keadaan yang sebenarnya benar2 baik atau tidak. Jadi berguna juga untuk mengontrol. Yang dimaksud dengan ***time series data*** ialah data yang dikumpulkan dari waktu ke waktu untuk bisa melihat perkembangan mengenai kegiatan dalam periode yang bersangkutan.

Waktunya bisa dari hari kehari, bulan kebulan, tahun ketahun (perkembangan temperatur seorang pasien dirumah sakit dari hari kehari, perkembangan produksi Coca Cola dari hari kehari, perkembangan index biaya hidup dari bulan kebulan, perkembangan national income dari tahun ketahun).

Time series data ini sangat penting sebagai ***alat kontrol*** khususnya untuk mengontrol sesuatu yang berubah-ubah menurut perubahan waktu. Seorang dokter mengontrol keadaan temperatur pasien untuk mengetahui apakah sudah mulai sembuh penyakitnya, seorang manager perusahaan mengotrol keadaan produksi dari hari kehari untuk mengetahui apakah target yang telah ditetapkan sudah tercapai atau belum, pemerintah mengotrol perkembangan harga & national income untuk mengetahui apakah harga sudah stabil dan

apakah ada kemajuan2 ekonomi yàng tercermin didalam naiknya pendapatan nasional, dsb.

Untuk lebih jelasnya perlu kiranya diberikan contoh2 baik mengenai cross section maupun time series data secara visuil yaitu dengan menggunakan tabel2 dan grafik2. Time series data berguna sekali untuk dasar pembuatan ramalan (forecasting) yang sangat berguna untuk dasar perencanaan (planning).

Tabel 1 :

JUMLAH PERSONIL PERUSAHAAN "X" MENURUT LAMANYA BEKERJA & PENDIDIKAN PADA TAHUN 1976

PENDIDIKAN / LAMANYA BEKERJA	SD (sederajat)	SMP (sederajat)	SMA (sederajat)	AKADEMI (sederajat)	UNIV. (sederajat)	TOTAL
Kurang dari 4 th						
4 th – 8 th						
8 th – 12 th						
12 th – 16 th						
16 th – 20 th						
20 th – 24 th						
. . . .	. . .	. . . .	. . .	. . . .	. . .	. . .
Lebih dari 32 th	40	30	25	15	5	115
T O T A L						

Tabel seperti Tabel 1 sangat berguna untuk melakukan kontrol personil. Misalnya kalau dari perusahaan yang bersangkutan ada peraturan yang mengatakan, bahwa karyawan yang sudah bekerja 32 tahun atau lebih harus dipensiun maka dari tabel tersebut bisa dilihat jumlah personil yang harus dipensiun, seluruhnya ada 115 orang, dimana 40 SD, 30 SMP, 25 SMA, 15 AK dan 5 Univ. Dengan demikian seandainya diadakan recruitment yaitu pemasukan/penerimaan pegawai baru maka harus disesuaikan dengan jumlah yang telah dipensiun menurut pendidikan sehingga dengan demikian komposisi dari personil tidak akan berubah begitu hebat, kalau tidak demikian ada kemungkinan terjadi vacuum, misalnya kekurangan tenaga tamatan SMA akan tetapi terlalu banyak tamatan SD, mungkin juga terlalu banyak sarjana ekonomi tetapi kekurangan tenaga insinyur, dsb.

Dari tabel 1 sebagai hasil penyajian dari cross section data bisa dilihat gambaran personil pada tahun 1976 dalam hubungannya antara lamanya bekerja dengan pendidikan mereka. Kolom terakhir menunjukkan jumlah (total) menurut lamanya bekerja sedangkan baris terakhir menunjukkan jumlah personil menurut pendidikan (ada sekian SD, ada sekian SMP, dsb).
Jumlah secara keseluruhan bisa diperoleh dari menjumlahkan seluruh angka pada kolom terakhir atau seluruh angka pada baris terakhir yang terdapat

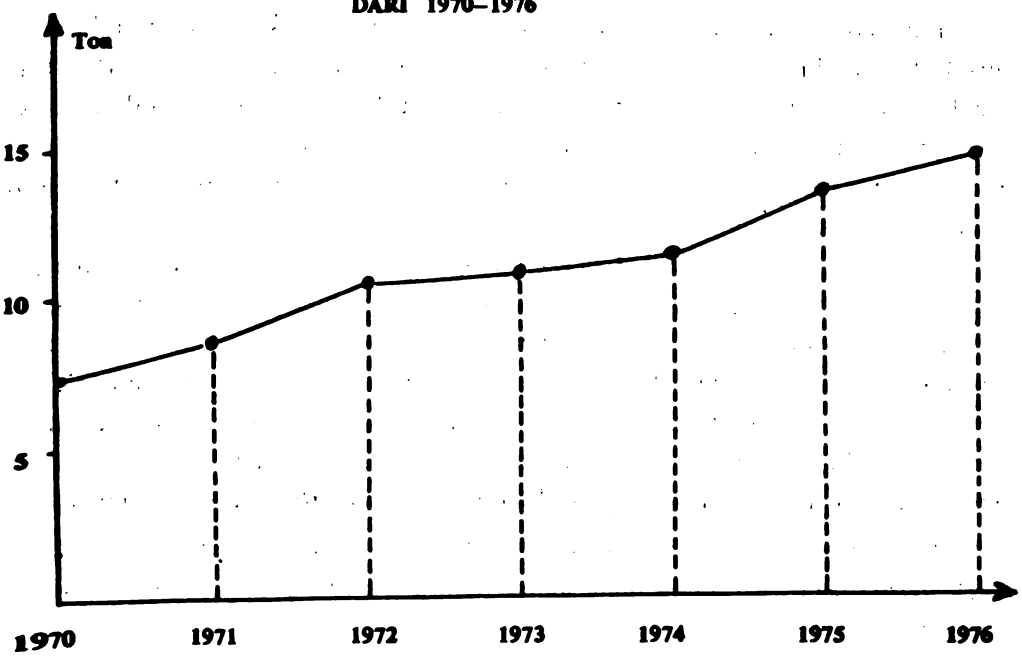
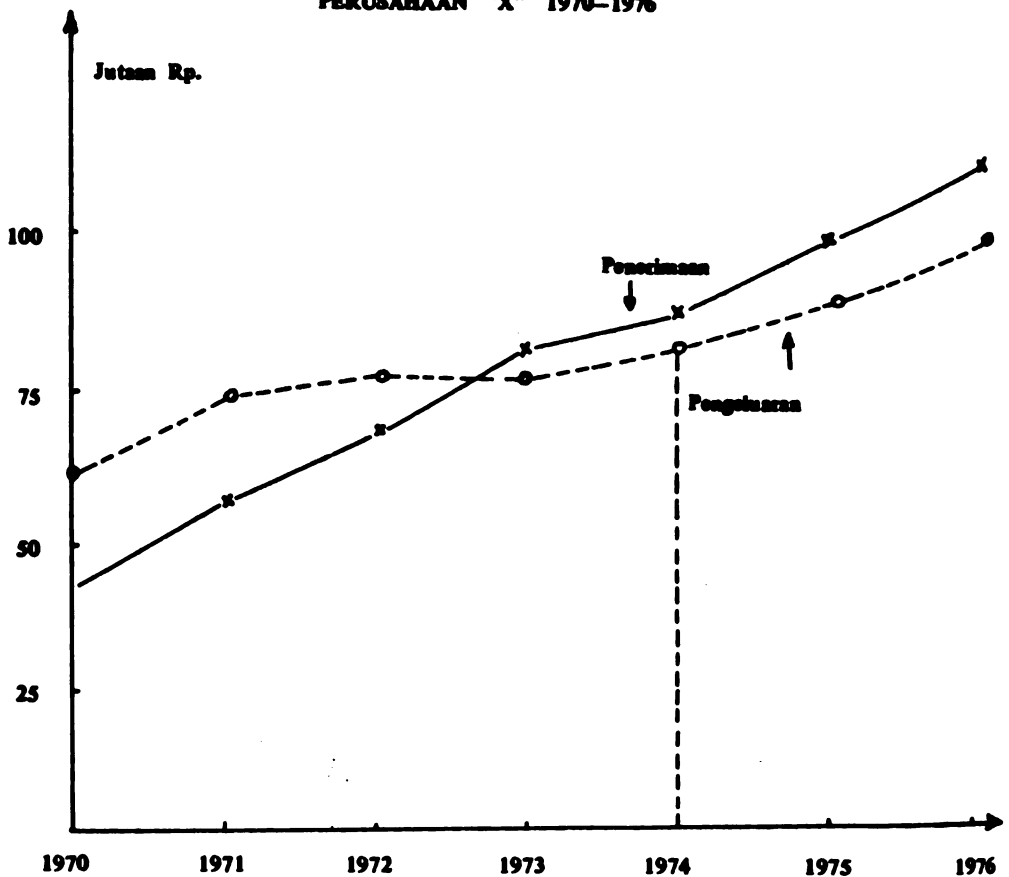
pada pojok kanan bawah.

Tabel 2 dibawah ini dimaksudkan sebagai illustrasi cross section data sebagai salah satu hasil dari riset pemasaran (marketing reseacrh) yang menunjukkan hasil penjualan (sales) menurut jenis barang (product) dan daerah geografis (misalnya I: Jakarta Pusat, II: Jakarta Barat, III; Jakarta Timur, IV : Jakarta Selatan & V : Jakarta Utara).

Tabel 2.

HASIL PENJUALAN (SALES) MENURUT JENIS BARANG & DAERAH GEOGRAFIS PADA TAHUN 1971
(jutaan rupiah)

DAERAH / JENIS BARANG	I	II	III	IV	V	TOTAL
A						
B						
C						
D						
E						
F						
TOTAL						

Gb. : 1. PRODUKSI BARANG " X "
DARI 1970–1976

Juga cross section data hasil pemasaran yang disajikan seperti tabel: 2 tersebut bisa dipergunakan untuk mengontrol penjualan (sales control). Dari tabel tersebut bisa dilihat total sales menurut barang (katakan sabun lux, margarine, brisk, dll.) pada kolom paling kanan dari total sales menurut daerah geografis pada baris terakhir, sehingga dengan demikian bisa dilihat didaerah mana barang2 itu paling laku dan barang jenis apa?

Selanjutnya untuk melihat perkembangan produksi serta hubungan antara penerimaan dan pengeluaran dari waktu kewaktu perlu digambarkan grafik didasarkan atas time series data yang telah dikumpulkan dari waktu kewaktu. Grafik tersebut bisa dilihat pada gambar: 1 & 2 dimana gb. 1 menunjukkan perkembangan produksi yang menunjukkan *trend naik* sedangkan gb. 2 menunjukkan hubungan antara penerimaan & pengeluaran. Selisih antara penerimaan & pengeluaran kalau *positif* disebut keuntungan (profit) sedangkan kalau negatip disebut kerugian (loss). Ternyata sebelum 1973 perusahaan "X" selalu mengalamai kerugian sedangkan setelah tahun itu memperoleh keuntungan2.

Uraian tersebut diatas menunjukkan pentingnya data/informasi sebagai alat kontrol. Kalau kita perhatikan dengan seksama maka pada dasarnya ***kegunaan data*** itu ialah sebagai ***alat bagi pembuat keputusan*** (a tool for decision maker), untuk dasar yang objektip didalam pembuatan keputusan2. Melakukan kontrol pada dasarnya juga membuat keputusan2. Setiap mengerjakan suatu pekerjaan, khususnya pekerjaan yang kompleks dengan ruang lingkup yang luas seperti proyek2 besar, seyogyanya dimulai dengan ***perencanaan*** (planning) kemudian baru ***dilaksanakan*** (implemented). Didalam hal ini data/informasi mempunyai peranan yang penting sekali yaitu ***sebagai alat kontrol didalam pelaksanaan*** (implementation) dan sebagai ***dasar evaluasi*** terhadap hasil akhir (final result).

Didalam tahap perencanaan data diperlukan sebagai dasar, sebab dengan demikian akan bisa diperoleh gambaran tentang kemampuan yang ada sehingga bisa menentukan besarnya ***target*** sesuai dengan kemampuan tersebut. Didalam tahap selanjutnya yaitu tahap pelaksanaan data diperlukan sebagai ***alat kontrol*** sebab dengan demikian bisa dilihat kelemahan2/ penyimpangan2 yang terjadi seperti kekurangan tenaga, biaya, waktu, dsb. Akhirnya tahap terakhir data juga diperlukan untuk dasar evaluasi atau penilaian terhadap hasil akhir (final result), apakah target yag telah ditetapkan sudah tercapai atau hanya selesai 90% dst. Hasil evaluasi berguna sekali untuk perencanaan selanjutnya. Apabila pengontrolan dan evaluasi dilakukan sejujur-jujurnya, maka segala kelemahan2 yang terjadi tidak akan terulang lagi dalam waktu yang akan datang atau paling tidak bisa dihindari jangan sampai terjadi.

KEBUTUHAN DATA DALAM BUSINESS / (NEED FOR DATA IN BUSINESS).

Apa sebenarnya data itu? Data adalah sesuatu yang diketahui/dianggap. Data dapat memberikan gambaran tentang suatu keadaan/persoalan (kekurangan biaya, produksi padi merosot, dan lain sebagainya).

Jadi ***business data*** mungkin berguna/bermanfaat bagi pimpinan dan mungkin juga tidak, tergantung kepada keadaan. Data mentah (raw data) setelah melalui proses tertentu bisa menjadi ***data yang berguna*** bagi decision makers (pimpinan departemen atau manager perusahaan). Bagi manager perusahaan informasi yang berguna (meaningful information) diperlukan sebagai alat untuk ***operasi dan kontrol*** dalam business (for operating & controlling a business).

Data agar bergunabagi decision maker dalam bidang business haruslah baik yaitu memenuhi syarat :

1. Harus bisa dipercaya kebenarannya (reliable) artinya teliti, obyektif atau sesuai dengan keadaan sebenarnya.
2. Harus tepat waktu (up to date), artinya jangan terlalu terlambat, business event atau kejadian2 dalam business terlalu cepat bertepatan dengan

perubahan waktu (harga berubah, demand berubah, taste masyarakat berubah) sehingga kalau data itu out of date tidak bisa menggambarkan kejadian yang baru2 terjadi (current event). Data yang tidak tepat waktu biasanya tidak bisa dipertanggung jawabkan untuk dasar membuat keputusan, khususnya untuk current event/current problem.

3. Harus "relevant" artinya, ada hubungan dengan persoalan yang akan dipecahkan. Misalnya kalau seorang *direktur pemasaran* telah banyak mengeluarkan biaya untuk advertensi dari waktu kewaktu dengan harapan "sales" akan naik, akan tetapi ternyata tidak demikian. Hal ini belum bisa diambil kesimpulan bahwa advertensi tidak efektip. Mungkin memang tidak efektip atau mungkin daya beli rakyat yang terlalu rendah (low purchasing power), sehingga walaupun mereka terangsang juga oleh advertensi tersebut dan ingin juga membeli barang yang diadvertensikan itu akan tetapi tidak mampu. Atau ada hal2 lain yang menyebabkan sales tidak naik misalnya *mutu barang* kurang baik, *ada substitusi, harga terlalu tinggi*, dsb. Apabila tersedia data dari berbagai faktor yang mempengaruhi sales, maka barulah boleh dikatakan data itu "relevant" sifatnya. Memecahkan persoalan berarti menghilangkan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya persoalan tersebut!.

Data diperlukan untuk operasi suatu business artinya untuk dasar pembuatan keputusan2 secara periodik, misalnya :

a). Didalam bidang personil (pensiun, recruitment, upgrading, promosi, dsb.)
b). Didalam bidang keuangan meliputi penerimaan dan pengeluaran keuangan (penerimaan dari sales, dari kredit bank, dari bunga modal yang disimpan serta pengeluaran rutin, pembangunan, dan lain-lain)
c). Didalam bidang produksi (penentuan target produksi, berapa besarnya stock, mutu barang, dsb.).
d). Didalam bidang marketing untuk mengetahui selera masyarakat, besarnya share barang yang bersangkutan terhadap pasar tertentu, penentuan harga barang, besarnya jumlah demand, dsb.).
e). Didalam usaha perluasan perusahaan (memperbesar jumlah modal, exploring new market, membuka cabang, dsb.).

Selain data2 tersebut diatas yang merupakan data primer yang sering juga disebut *internal data* (data yang mencerminkan kegiatan perusahaan) juga diperlukan *external data* (data yang mencerminkan kegiatan diluar perusahaan dan biasanya mempunyai pengaruh baik langsung maupun tidak terhadap perkembangan dari perusahaan yang bersangkutan.

SISTIM INFORMASI UNTUK PIMPINAN (MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM).

Untuk menerangkan arti daripada Management Information System, perhatikan persoalan dimana organisasi Perusahaan "X" yang dikepalai oleh

seorang Direktur utama dan dibantu oleh Direktur Personil, Direktur Keuangan, Direktur Produksi & Direktur Pemasaran. Pada suatu ketika diadakan rapat staff pimpinan untuk membicarakan perencanaan untuk tahun depan.
Didalam rapat dikatakan oleh Direktur Utama, bahwa ***tujuan*** (objective/goal) dari pada perusahaan "X" untuk tahun depan ialah akan ***mencapai keuntungan sebesar-besarnya*** (maximum profit), diharapkan supaya masing-masing Direktur membuat program kerja sesuai dengan bidang masing2.

Didalam rapat staff pimpinan, selanjutnya masing2 Direktur mengemukakan kerja masing2 sesuai dengan rencana yang telah dibuatnya.
Direktur Personil berusaha untuk menambah pegawai baru serta meng-upgrade pegawai yang ada didalam rangka menaikkan skill (ketrampilan) mereka dengan perincian biaya yang diperlukan.

Direktur Produksi merencanakan untuk membeli bahan mentah sebanyak-banyaknya agar bisa diprodusir barang produksi sebanyak-banyaknya, kemudian menyewa gudang sebanyak-banyaknya untuk menyimpan barang produksi tersebut. Dibuat juga perincian biaya yang diperlukan.
Direktur Pemasaran aktip melakukan riset pemasaran serta memasang advertensi disemua alat media (T.V.R.I., Radio, majalah, koran, poster2) dengan harapan untuk meningkatkan demand terhadap barang produksi tersebut, termasuk perincian biaya yang diperlukan.
Direktur Keuangan setelah mendengar laporan dari Direktur2 lainnya terpaksa geleng2 kepala, sebab jumlah biaya yang mereka rencanakan sangat besar melebihi kemampuan yang ada, kemudian komentarnya : "Dari mana uang sebanyak itu kita peroleh, sebab modal kita terlalu sedikit untuk membiayai rencana dari saudara2 sekalian.

Seandainya tidak diadakan rapat staff lagi, dan masing2 Direktur melaksanakan program sesuai dengan rencana yang telah dibuatnya, apa yang akan terjadi?

Ada kemungkinan biaya upgrading tidak dibayar, produksi tidak laku karena demand dari masyarakat ternyata tidak menunjukkan kenaikan yang berarti atau kemungkinan2 lain yang menyebabkan tujuan perusahaan tersebut tidak tercapai bahkan terjadi kesimpang siuran. Jadi diadakannya rapat kembali untuk membahas program masing2 adalah untuk bisa melihat persoalan secara wajar didalam proporsi yang sebenarnya, sehingga dengan demikian bisa diketahui kemampuan yang ada.

Didalam suatu perencanaan, data sangat diperlukan untuk dasar perencanaan tersebut. Didalam persoalan tersebut diatas diadakannya rapat kembali selain diperlukan data untuk melihat kemampuan yang ada, juga perlu adanya integrasi didalam informasi (integrated information) sehingga masing2 direktur akan "well informed" mengenai bidang lainnya yang mempunyai pengaruh langsung terhadap bidang yang menjadi tanggung jawabnya.

Direktur personil harus mendapatkan informasi mengenai jumlah personil yang diperlukan serta macam pendidikan mereka. Berapa tenaga riset yang diperlukan oleh Direktur Pemasaran, berapa jumlah insinyur yang diperlukan oleh Direktur produksi, berapa tenaga Akuntansi yang diperlukan oleh Direktur Keuangan, juga tenaga yang diperlukan untuk mengurus personnel planning. Direktur keuangan memerlukan keterangan mengenai berapa jumlah biaya yang diperlukan oleh masing2 Direktur dan untuk apa biaya tersebut, apakah permintaan biaya sesuai dengan program kerja yang direncanakan, sehingga dengan demikian pengeluaran biaya bisa diarahkan secara efisien dan efektip. Juga direktur2 lainnya memerlukan data yang relevant (berhubungan) dengan persoalan yang dihadapi.
Data tersebut mungkin bisa diperoleh dari dalam perusahaan sebagai ***internal data*** atau dari luar perusahaan sebagai ***external data***. Data2 tersebut harus baik agar bisa dipergunakan oleh para pimpinan untuk dasar pembuatan keputusan2.

Uraian tersebut diatas mencoba untuk menggambarkan betapa pentingnya ***data/informsi yang terintegrir*** didalam perusahaan sehingga berguna bagi pimpinan perusahaan tersebut didalam usaha mencapai ***tujuan*** (objektive/goal) yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan perkataan lain didalam perusahaan pada khususnya dan didalam organisasi lainnya pada umunya perlu adanya apa yang dinamakan : MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (M.I.S.). Apa sebenarnya M.I.S. itu? Walaupun belum ada suatu definisi yang seragam tentang M.I.S. akan tetapi pada dasarnya ialah sebagai berikut : MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (M.I.S.). ialah suatu ***jaringan daripada prosedur pengolahan data*** (networks of data processing procedures) yang diperkembangkan didalam suatu organisasi (katakan suatu perusahaan) dan ***terintegrasikan kalau*** dipandang perlu (integrated as necessary) dengan maksud untuk bisa memberikan data2 kepada pimpinan (management) setiap waktu diperlukan baik yang internal maupun external, untuk dasar pembuatan keputusan2 didalam rangka untuk mencapai tujuan (objective/goal) daripada perusahaan.

Sistim informasi yang demikian itu tentu harus ditampung oleh ***suatu unit*** didalam organisasi dimana kepala dari unit tersebut haruslah orang yang bertanggung jawab langsung kepada Direktur umum atau general manager, sehingga orang tersebut mempunyai wewenang yang cukup tinggi untuk melakukan koordinasi didalam rangka untuk memperoleh "integrated information" yang bisa memberikan gambaran secara menyeluruh/ komprehensip. Selama sistim yang demikian belum "established" didalam suatu operasi (biasanya sukar sekali untuk memperoleh comprehensive data) maka gambaran yang diperoleh hanya partiil sifatnya, hal inilah yang biasanya menyebabkan inconsistency didalam policy (kebijaksanaan2) pimpinan.

Perlu disadari bahwa perusahaan bekerja atas dasar hukum2 ekonomi. Benda ekonomi serba terbatas adanya, sudah menjadi tanggung jawab ahli ekonomi untuk memanfaatkan benda2 ekonomi yang serba terbatas itu secara

efisien sehingga dicapai suatu hasil yang maximal (optimum result). Direktur perusahaan didalam hal yang serba terbatas (limitation dalam personil, modal, raw material, daya absorb masyarakat terhadap barang produksi) harus juga mencapai sesuatu yang ***maximum*** seperti ***maximum profit, maximum revenue,*** dll. Apabila data secara komprehensip sudah tersedia maka bisa ditrapkan ilmu management yang moderen seperti Operation Research (O.R.) dan linear programming (L.P.). Persoalan tersebut juga bisa dipecahkan dengan metode O.R. dan salah satu metode dari O.R. ialah linear programming. Dengan adanya electronic computer pemecahan persoalan linear programming itu bisa dipercepat. Pada dasarnya linear programming itu untuk memecahkan persoalan dengan hasil yang optimum (maximum profit atau minimum loss) dengan pembatasan2 yang ada, (pembatasan mengenai personil, biaya yang tersedia, machine hours, alat transport, dlsb.). Dengan adanya M.I.S. pada umumnya metode pemecahan persoalan yang modern (modern problem solving method) bisa dipakai secara efisien termasuk persoalan dalam pengawasan (control problem).

PERLUNYA PIMPINAN MENGETAHUI STATISTIK SEBAGAI ALAT KONTROL.

Telah diuraikan diatas tentang kegunaan data sebagai alat kontrol dan pembuatan keputusan pada umumnya. Agar hasil kontrol dan hasil keputusan baik, maka pimpinan harus kritis terhadap data yang akan dipergunakan yaitu apakah data tersebut cukup baik?
Bagaimana data tersebut dikumpulkan dan bagaimana ***pengolahannya.*** Data yang tidak baik menyebabkan hasil keputusan yang menyesatkan (misleading result). Untuk itu diperlukan pengetahuan statistik. Apa sebenarnya statistik itu? Sebetulnya banyak sekali definisi tentang statistik, tetapi pada dasarnya adalah sebagai berikut :

Statistik ialah suatu ilmu yang mempelajari bagaimana cara ***mengumpulkan,*** cara ***mengolah,*** cara ***menyajikan dan menganalisa data.***
Cara mengumpulkan dan mengolah memungkinkan kita untuk memperoleh data yang baik, sedangkan cara menganalisa memungkinkan kita untuk bisa menarik kesimpulan sebanyak2nya dari data yang telah kita kumpulkan dan kita olah.
Itulah sebabnya statistik berguna sekali untuk riset (research), oleh karena Statistik akan menjamin cara pengumpulan data yang efisien serta metode analisa yang kwantitatip sifatnya, sehingga bisa diperoleh data yang bisa dipergunakan sebagai alat kontrol secara konkrit.
Jadi statistik sebagai ilmu bukan saja memberikan data yang baik sebagai alat kontrol tetapi juga memberikan beberapa metode untuk melakukan kontrol, seperti statistical quality control, production control, inventory control, dlsb.

Ada dua metode pengumpulan data yaitu yang disebut ***sensus & sampling.***
Sensus yaitu metode pengumpulan data dimana dilakukan pencatatan terhadap seluruh elemen yang menjadi obyek penyelidikan.
Sensus akan menghasilkan nilai data yang sebenarnya (TRUE VALUE).
Misalnya sensus penduduk, akan memberikan keterangan2 yang sebenarnya mengenai penduduk (jumlah penduduk, susunan umur, pendidikan. lapangan kerja, agama, dsb.). Sensus pendidikan akan memberikan keterangan sebenarnya tentang jumlah murid (mahasiswa), jumlah guru/dosen, jumlah gedung sekolah, dsb.
Sensus industri akan menghasilkan keterangan yang sesungguhnya misalnya tentang banyaknya perusahaan industri (manufacturing industry), banyaknya modal disektor industri, banyaknya tenaga kerja, jumlah produksi, dsb.

Sensus walaupun memberikan nilai data sebenarnya, jarang dilakukan baik oleh pihak pemerintah maupun swasta oleh karena biayanya terlalu mahal, memerlukan banyak waktu dan tenaga. Swasta jarang sekali melakukan pengumpulan data dengan cara sensus ini, kecuali kalau jumlah elemen yang menjadi obyek penyelidikan tidak begitu banyak.
Dalam hal ini elemen bisa berupa personil perusahaan, kantor2 cabang, masyarakat pembeli, produksi, dsb.
Pemerintah Indonesia sebagai anggota P.B.B. dianjurkan (recommended) untuk melakukan sensus penduduk 10 tahun sekali, sensus industri dan pertanian masing2 5 tahun sekali. (ingat : sensus penduduk pertama 1961 dan kedua 1971). Hasil dari sensus penduduk dan sensus industri berguna sekali baik bagi pemerintah maupun swasta untuk dasar perencanaan. Angka2 sebagai hasil sensus penduduk berguna untuk perencanaan pendidikan dan perencanaan ekonomi (potential demand).
Angka2 hasil sensus industri berguna bagi swasta, misalnya untuk mengetahui jumlah industri menurut jenisnya, produksinya, modalnya. dsb.

Sampling ialah metode pengumpulan data dimana hanya dilakukan pencatatan terhadap SAMPLE yaitu sebagian saja dari elemen2 yang menjadi obyek penyelidikan. Karena tidak dicatat seluruhnya maka sampling hanya memberikan hasil ***nilai perkiraan*** (ESTIMATE VALUE). Misalnya perkiraan jumlah modal, perkiraan rata2 upah, perkiraan persentase produksi yang rusak, perkiraan persentase penduduk Jakarta yang senang "Green Spot" (merk minuman), dsb.

Untuk keperluan bisnis pimpinan perusahaan didalam usaha pengumpulan data lebih sering menggunakan sampling, sebab biayanya lebih murah serta memerlukan waktu dan tenaga yang relatip lebih sedikit. Misalnya didalam riset pemasaran perusahaan tidak akan menanyakan kepada setiap orang apakah mereka senang atau tidak terhadap barang produksinya, didalam inventory control hanya diambil sample dari beberapa barang saja. Didalam melakukan

testing terhadap bahan peledak untuk mengetahui berapa persen yang tidak meledak juga cukup mengambil sample, sebab tidak mungkin dilakukan terhadap seluruhnya dengan jalan meledakkan satu persatu kemudian dihitung berapa yang tidak meledak.
Sample yang baik ialah sample yang mewakili seluruh elemen(respresentative sample) dan akan memberikan hasil perkiraan yang baik pula.

CARA MEMPEROLEH DATA DARI ELEMEN2.

Apabila metode pengumpulan data sudah ditentukan (apakah mencatat seluruh elemen : sensus, apakah mencatat serbagian saja: sampling) maka langkah selanjutnya ialah menentukan cara memperoleh datanya, yaitu sifat2 atau karakteristik dari pada elemen2 tersebut. Kalau elemen2 itu berupa perusahaan, maka karakteristik yang dicari misalnya jumlah karyawan, besarnya modal, jumlah biaya, jumlah produksi, dll.
Kalau elemen2 itu berupa orang, maka karakteristik yang dicari misalnya pendidikannya, lapangan pekerjaan, besarnya pendapatan per bulan, puas atau tidak terhadap service yang diberikan oleh perusahaan, dlsb.
Maka cara memperoleh data adalah antara lain sebagai berikut :

1. Bisa dengan melakukan wawancara (interview) dimana hasil wawancara dimasukkan kedalam daftar pertanyaan (QUESTIONNAIRE) yang telah dipersiapkan untuk itu.
2. Dengan surat menyurat (mailing system) yaitu mengirimkan daftar pertanyaan kepada elemen2 tersebut (perusahaan, rumah tangga, persero-angan, dlsb.) agar diisi oleh yang bersangkutan.
3. Dengan observasi/pengamatan.
4. Dan lain-lain.

Apabila data sudah selesai dikumpulkan kemudian perlu diolah (data processing) dan dianalisa agar menjadi data yang lebih berguna bagi pimpinan untuk dasar pembuatan keputusan2. Harus ditentukan terlebih dahulu data apa saja yang perlu diolah (data yang belum diolah disebut data mentah atau raw data, biasanya tingkat kegunaannya masih rendah).

KETERANGAN YANG PERLU DIOLAH.

1. Keterangan tentang ***jumlah***(total). Misalnya jumlah personil, jumlah produksi, jumlah biaya, dsb.
2. Keterangan tentang ***rata2*** (average). Misalnya rata2 upah per bulan, rata2 jam kerja per minggu, rata2 keuntungan per bulan,rata2 umur karyawan, dsb.
3. ***Persentase*** (percentage). Persentase biaya rutin, persentase biaya riset pemasaran, persentase jumlah karyawan yang sarjana.
4. ***Ratio*** atau angka perbandingan. Misalnya ratio antara pengeluaran rutin terhadap pengeluaran pembangunan, ratio antara hasil penjualan sabun

mandi Lux dan detergent Rinso, ratio antara impor barang modal terhadap barang konsumsi, ratio antara produksi thn. 1976 terhadap thn.1975 (dalam hal ini sering disebut ***angka index***).

5. ***Koefisien korelasi*** (coefficent of correlation). Index korelasi antara % kenaikan kredit dengan % kenaikan produksi, index korelasi antara % kenaikan biaya advertensi dengan % kenaikan sales dan % kenaikan penggunaan jumlah pupuk dengan % kenaikan produksi padi. Hubungan yang positip dan negatip masing2 ditandai dengan nilai Koefisien korelasi yang positip (>0) dan negatip (<0).

Biasanya data disajikan dalam bentuk tabel atau grafik agar segera bisa diambil kesimpulan oleh decision makers (para pimpinan perusahaan, planner, pimpinan departemen, dll.).

Dengan melihat grafik maka pimpinan bisa melihat dengan cepat adanya ***kemajuan2*** atau kemunduran2 dari berbagai kegiatan (misalnya perkembangan produksi, perkembangan harga, perkembangan sales, dlsb.).
Jadi grafik merupakan alat kontrol yang berguna sekali bagi pimpinan. Itulah sebabnya sering ditaruh beberapa grafik diruang rapat pimpinan (juga diruang pola = "operation room")
Tentu saja data untuk dasar penggambaran grafik tersebut harus diperbaharui (up dating) setiap kali, agar bisa dipergunakan untuk mengontrol "current event" atau kejadian2 yang terakhir.

Sering data yang telah diolah dan disajikan perlu dianalisa misalnya untuk mengetahui rate of growth, rate of increase, koefisien korelasi yang berguna untuk mengetahui apakah sesuatu usaha itu efektif atau tidak, untuk mengetahui apakah ada perbedaaan pengaruh dari beberapa faktor (misalnya pengaruh penggunaan berbagai pupuk terhadap produksi padi, pengaruh berbagai media advertensi terhadap sales, pengaruh dari berbagai jenis mesin terhadap produksi harian, dsb,). Beberapa analisa statistik yang penting misalnya analisa korelasi, analisa regressi & analisa veriance.
Jadi pimpinan perlu mengetahui statistik walaupun tidak mendalam akan tetapi cukup mempunyai dasar untuk bisa menilai secara kritis data yang akan dipergunakan sebagai dasar keputusan pada umumnya dan kontrol pada khususnya, ditinjau dari segi pengumpulan, pengolahan dan analisa.

Sebab data yang tidak baik akan memberikan hasil keputusan yang menyesatkan (misleading result), padahal pimpinanlah yang mempunyai tanggung jawab besar terhadap hasil keputusan yang dibuatnya, keputusan dari pada pimpinan pada umumnya mempunyai pengaruh luas baik terhadap karyawan (kenaikan upah, kenaikan pangkat) maupun terhadap perkembangan perusahaan yang dipimpinnya (perluasan perusahaan, peningkatan produksi, exploring new market, penambahan, kredit, dsb).

PERENCANAAN DAN KONTROL (PLANNING AND CONTROLLING).

Merencanakan (to plan) ialah menentukan dahulu mengenai suatu tindakan diwaktu yang akan datang. Misalnya tahun depan akan diprodusir beras sejumlah 13 juta ton, akan diprodusir sabun sebanyak 5000 peti, national income akan dinaikkan 5%, akan dibangunan perumahan rakyat sebanyak 2000, dsb.

Menentukan sesuatu dimasa yang akan datang itu tidak mudah, sebab banyak hal2 yang *tidak menentu* (uncertainties). Itulah sebabnya perencanaan harus didasarkan atas data2 yang sudah ada untuk bisa melihat kemampuan yang sebenarnya sebab kalau tidak bisa *over target* atau *under target* yang terlalu jauh dengan realita sebenarnya.

Jadi pada dasarnya perencanaan (planning) mencakup *pembuatan keputusan2* (planning involves decision making).

Telah disebutkan diatas bahwa keputusan yang baik harus didasarkan atas data yang baik, jadi jelaslah bahwa perencanaan memerlukan data.

Jadi data yang diperlukan tentu saja sangat tergantung kepada persoalan yang direncanakan.

Urutan2 didalam planning sebenarnya merupakan urutan2 didalam pembuatan keputusan secara rasionil (rational decision making).

URUTAN2 PLANNING.

1. Rumuskan persoalan yang dihadapi sesuaikan dengan tujuan organisasi (problem formulation). Misalkan: Menaikkan produksi suatu jenis barang, menaikkan regional income.
2. Kumpulkan data yang diperlukan yang berhubungan dengan persoalan tersebut (relevant to problem).
3. Tentukan alternatip yang tepat sesuai dengan tujuan organisasi (suitable alternative).

   Maksudnya ialah apabila ada beberapa alternatip untuk membuat keputusan, harus dipilih alternatip yang paling baik (the best alternative). Misalnya didalam memprodusir barang tersebut ada beberapa cara atau alternatip yaitu dengan jalan mengatur komposisi2/komponen2 yang diperlukan.

   Dalam pembuatan ice cream misalnya komponen2nya terdiri dari susu, gula, coklat, dsb. Kemudian pilihlah cara yang paling murah biayanya (minimum cost).

Planning kemudian dilaksanakan (implemented) dan akhirnya dinilai/dievaluir (evaluated) hasil akhirnya. Didalam pelaksanaan (implementation) diperlukan data untuk kontrol agar bisa diketahui adanya penyimpangan2/kelemahan2 yang terjadi untuk segera diatasi. Apabila tidak segera diatasi maka kelemahan2 tersebut akan mempengaruhi seluruh hasil kerja yang akan dicapai

Didalam melakukan kontrol baik sekali dipergunakan PERT (Program Evaluation and Review Technique), khususnya untuk persoalan2 yang luas dan komplek

Kegiatan kontrol (control activity) sebetulnya merupakan tindak lanjut (follow up) daripada planning yaitu untuk ***mengecek hasil kerja yang paling baru*** (current performance) untuk menentukan apakah tujuan/objektip yang telah direncanakan semula bisa dicapai apa belum.

Proses daripada kontrol meliputi urutan2 berikut :

1. Harus dibuat suatu "Standard", maksudnya ialah supaya ***tujuan*** (goal, objective) dalam perencanaan dinyatakan secara kwantitatip, misalnya akan dicapai produksi barang "A" 10 ton; akan dicapai sales sebanyak Rp. 115 juta; biaya pembuatan rumah secara rata-rata, antara Rp. 10 juta s/d Rp. 15 juta.
2. Hasil kerja yang dicapai harus diukur (performance must be measured). Hal. ini untuk memperoleh current data.
3. Hasil kerja yang benar2 dicapai kemudian dibandingkan dengan standard yang telah ditentukan sebelumnya.
4. Keputusan kontrol yang tepat harus dibuat.

Seandainya "performance is under control" tentu tidak perlu diambil keputusan akan tetapi kalau "out of control" perlu diambil tindakan2. (Misalnya menambah input, menambah personnel, mempercepat proses, dsb.). Tindakan2 itu pada dasarnya merupakan revisi.
Didalam tahap ini sebetulnya sudah mencakup evaluasi secara partiil artinya bukan seluruh hasil akhir (the whole final result) sebab masih didalam proses pelaksanaan.

Apabila waktu yang telah ditentukan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut sudah habis kemudian kita lihat hasil akhirnya.
Disinipun perlu diadakan pengukuran terhadap final performance atau hasil kerja terakhir sehingga bisa merupakan data untuk dasar evaluasi.
Dari hasil ini kemudian bisa diketahui apakah goal bisa dicapai seluruhnya (100%) atau hanya sebagian saja, katakan 90%. Selanjutnya dicari mengapa hanya 90% saja bisa dicapai, faktor2 apa yang menyebabkan. Apakah target yang ditentukan sebagai standard terlalu ambisius atau disebabkan oleh faktor lainnya. Ini merupakan pengalaman yang harus dipertimbangkan didalam perencanaan yang akan datang.

Proses ini berjalan terus yaitu ***planning, controlling dan evaluating.*** Pengalaman2 sebelumnya sangat berguna untuk memperbaiki planning selanjutnya. Disinilah pentingnya mengapa data harus dikumpulkan secara teratur dan terus menerus (reguler & continuously) sebab sangat membantu pimpinan untuk melakukan kontrol.

TEKNIK KONTROL SECARA STATISTIK DAN APLIKASINYA.
(Statistical control technique & its application).

Beberapa data statistik (data ringkasan hasil pengolahan) seperti ***jumlah, rata2, persentase, ratio, angka index, korelasi*** serta teknik2 statistik lainnya sering dipergunakan untuk alat kontrol bagi pimpinan seperti telah diuraikan sebelumnya.

Jenis data yang bagaimana serta teknik statistik yang bagaimana yang harus dipakai, hal itu tergantung kepada persoalan yang sedang dihadapi. Misalnya "statistical quality control" berguna sekali untuk mengontrol ada tidaknya produksi yang "out of control" dengan menentukan batas2 standard tertentu. Kemudian harus diambil tindakan apakah proses produksi diteruskan atau harus distop untuk mencari sebab2 mengapa produksi yang bersangkutan "out of control".

Juga tabel & grafik sangat berguna untuk "planning and controlling business operation", khususnya untuk dasar pembuatan ramalan (forecasting) dengan jalan menarik garis trend.

Didalam prakteknya (khususnya untuk perusahaan2 besar yang modern) teknik statistik dan data statistik antara lain dipergunakan untuk:

1. Mengontrol anggaran (budget control).
2. Mengontrol penjualan (sales control)
3. Mengontrol keuangan (financial control).
4. Mengontrol inventory (inventory control)
5. Mengontrol produksi (production control)
6. Mengontrol personil (personnel control).

Keterangan lebih lanjut tentang hal2 tersebut diatas :

Anggaran (budget) pada dasarnya ialah suatu rencana untuk operasi masa depan dinyatakan dalam bentuk uang (in money term), tentu saja mula2 dinyatakan dalam bentuk fisik (physical term) baru kemudian dinilai dengan mata uang, misalnya "unit of sales", "unit of production", number of personnel".

Budget control berarti kontrol terhadap operasi yang meliputi seluruh kegiatan dari perusahaan yang memerlukan biaya dengan jalan melakukan perbanding-an2 secara terus menerus (continuous comparison) antara ***budget yang direncanakan dengan realisasinya.*** Kontrol yang terus menerus memungkinkan pimpinan untuk mengambil tindakan2 yang segera setiap kali dijumpai ada penyimpangan2 yang terjadi sehingga bisa dicegah timbulnya hal2 yang tak diinginkan.

Tujuan daripada "sales control" ialah untuk mengetahui perbedaan antara sales yang sesungguhnya (actual sales) dan sales menurut rencana (planned sales) secepat mungkin agar bisa dibuat penyesuaian2 seperlunya.

Tergantung dari pada macam business dan struktur organisasi yang berlaku,

kontrol mungkin dilakukan untuk sales ***menurut jenis produksi, menurut daerah geografis, menurut salesman, menurut agen,*** dlsb.

Bisa juga jumlah sales diklasifikasikan menurut jenis barang, daerah geografis, dan salesman, sehingga dengan demikian bisa diketahui bahwa salesman tertentu hanya berhasil dalam menjual sejenis barang tertentu didaerah tertentu. (Misalnya salesman bernama Amin berhasil menjual sabun Lux di Semarang). Sales dari barang produksi yang sama mungkin mengalamai fluktuasi (fluctuation) yang hebat dari daerah yang satu kedaerah yang lain.Didaerah mana suatu jenis barang tertentu cukup laku, salesman yang mana berhasil menjual paling banyak dan barang produksi mana yang paling laku. Analisa tentang sales menurut jumlah langganan (sales by consumers) bisa menunjukkan bahwa persentase (proporsi) tertinggi daripada sales (katakan 60%) mungkin berasal dari sejumlah langganan dalam persentase yang relatip kecil katakan (10%). Jadi 10% ini merupakan langganan yang potensiil (potential customers), mungkin terdiri dari orang2 atau golongan yang kaya dengan income yang cukup tinggi sehingga mempunyai "purchasing power" yang tinggi pula. Analisa lebih lanjut mungkin menunjukkan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk melayani langganan yang kurang potensiil itu ternyata melebihi ***revenue*** (penerimaan dari sales) yang berasal dari mereka. Kalau begitu merugikan. Tindakan lebih lanjut misalnya menaikkan persentase langganan yang potensiil dan kalau perlu menghentikan sama sekali penjualan kepada langganan yang kurang potensiil.

Tujuan utama dari pada mengontrol keuangan (financial control) ialah antara lain untuk mengetahui perbedaan yang terjadi antara ***seluruh pengeluaran*** (expenditure) & ***seluruh penerimaan dari sales (revenue).***

Sehingga bisa diketahui apakah diperoleh keuntungan atau mengalami kerugian.

Juga bisa untuk mengetahui ***break–event point*** yaitu pada saat penerimaan-pengeluaran.

Sebelum titik (point) itu dialami kerugian dan setelah titik tersebut dialami keuntungan. Pada titik tersebut bisa diketahui berapa jumlah volume penjualan sebenarnya.

Keterangan2 lain mengenai financial ratio, misalnya "ratio earning to sales", "ratio sales to total capital", "ratio curent assets to current liabilities" sangat berguna antara lain untuk :

1. Mengetahui kondisi keuangan yang paling baru dari perusahaan (current financial condition), termasuk komponen2 atau pos2 penting.
2. Mengetahui perkembangan dari financial trend dari suatu periode tertentu dan bagaimana prospeknya yang akan datang.
3. Melakukan perbandingan keuangan antara cabang2 (kalau ada cabang) atau antara unit2 tertentu didalam perusahaan.

Tujuan daripada inventory control ialah untuk mengetahui pada setiap saat apakah persediaan (stock) sudah cukup untuk memenuhi "sales" (misalnya melalui order atau pesanan). Maksudnya stocks jangan terlalu berlebihan (excessive) atau terlalu kurang.
Kekurangan persediaan (lack of stocks) berarti kehilangan sales (loss of sales) misalnya setiap order masuk ternyata stock habis.
Akan tetapi sebaliknya kalau stock terlalu berlebihan ini berarti "capital is frozen or idle" yaitu modal menjadi beku atau menganggur. ***Itulah sebabnya sales forecast atau ramalan daripada sales itu penting sekali untuk bisa dipakai sebagai dasar memperkirakan besarnya jumlah stocks.*** Untuk memperoleh efisiensi yang maximum daripada operasi kegiatan perusahaan maka harus ada integrasi informasi yang meliputi ***sales, inventories, production & purchases.***
Data2 untuk hal2 tersebut seyogyanya diusahakan up to date.

Tujuan ***daripada production control*** pada dasarnya untuk mengetahui pada setiap saat akan memprodusir jumlah daripada produksi menurut jenis dan mutu agar sesuai dengan demand yang ada dari pihak masyarakat pembeli. Jangan sampai ***over production*** karena akan "over supply" yang berakibat penurunan harga dan jangan sampai "under production" sehingga tidak bisa memenuhi demand, selain akan mengecewakan masyarakat pembeli juga bisa kehilangan sebagian besar pembeli.
Perencanaan produksi harus diintegrasikan dengan "sales and inventory levels" dan kalau perlu juga dengan " employment level" yang diinginkan.

Tujuan daripada personnel control ialah antara lain untuk menjaga agar komposisi personil yang telah baik mengalami perubahan2 yang tak diinginkan, misalnya adanya pensiunan dan recruitment. Selain daripada itu agar para personil benar2 bekerja secara produktip dan efisien kalau perlu diadakan up grading untuk meningkatkan ketrampilan mereka sesuai dengan bidang masing2. Tinggi persentase absen akan mahal sekali biayanya sebab selain bisa menurunkan tingkat produksi juga mungkin menaikkan biaya latihan , karena ***kemalasan bisa menimbulkan kebodohan.***

Itulah sekedar gambaran tentang pentingnya kontrol dalam beberapa bidang yang penting yang sangat menentukan tercapainya tujuan (objective/goal) dari pada suatu organisasi (perusahaan) yang telah digariskan/direncanakan sebelumnya. Data2 sangat diperlukan sebagai alat kontrol.
Suatu sistim kontrol yang baik harus jelas menunjukkan ***siapa*** yang berhak melakukan kontrol (pengontrol), ***apa*** yang akan dikontrol, ***dimana*** dilakukan kontrol, ***kapan*** harus dilakukan kontrol, ***bagaimana*** melakukannya dan ***sanksi2*** apa yang harus dilaksanakan atau keputusan2/tindakan2 apa yang harus diambil seandainya terjadi "out of control".

KESIMPULAN2.

1. Kelemahan didalam kontrol merupakan salah satu ciri dari mis–management.
2. Untuk melakukan kontrol diperlukan perencanaan (planning) dari apa yang akan dikontrol agar bisa ditentukan suatu "standard". Out of control berarti tidak sesuai dengan standard yang ada.
3. Baik planning maupun controlling diperlukan data yang baik(reliable andup to date) dan relevant terhadap persoalan yang dihadapi agar bisa diperoleh gambaran mengenai keadaaan yang sebenarnya secara obyektip.
4. Suatu sistim kontrol yang baik harus jelas menunjukkan ***siapa*** yang berhak melakukan kontrol (pengontrol), ***apa*** yang akan dikontrol (sasarannya), ***dimana*** harus dilakukan kontrol (tempatnya), ***kapan*** kontrol harus dilakukan (waktunya), ***bagaimana*** melakukannya (caranya)dan sanksi2 apa yang harus dilaksanakan atau keputusan2/tindakan2 apa yang harus diambil seandainya terjadi "out of control"

KEGUNAAN METODE KWANTITATIF DALAM ILMU–ILMU SOSIAL

Oleh :
Ramzy Tajudin

Pengantar

Sejak saat berkembangnya, sampai pada suatu ilmu yang berdiri sendiri, Ilmu Sosial (Sosiologi, Politik, Anthropologi dan lain-lain) mengalami suatu perubahan yang cukup radikal dalam membahas ilmu-ilmu ini secara khusus. Ilmu ini mempunyai perjuangan yang sangat panjang dan cukup berat dalam mencapai kehormatan di dalam dunia ilmu pengetahuan. Tidak lagi harus kita perdebatkan bahwa ilmu-ilmu ini merupakan bagian dari science: seperti misalnya sampai berapa jauhkah ilmu ini bisa dipertanggung-jawabkan sebagai scientific. Dengan adanya pengakuan bahwa ilmu-ilmu sosial ini juga merupakan bagian dari behavioral science, maka usaha selanjutnya ialah bagaimana meningkatkan pengertian yang empiris dari masalah sosial melalui perbaikan teoritis, metodologis dan skema konseptuil dari suatu realita (conceptual schemes of explanation) dalam ilmu sosial.[1]

Pada dewasa ini masalah metodologi yang merupakan bagian - dalam pembahasan paper ini dihadapi oleh masalah-masalah teknik riset yang biasanya memakai statistik yang sudah maju serta konstruksi matematika umum dan logika yang bertujuan untuk membantu survey-riset dan metode yang scientific. Ilmu pengetahuan sosial didesak terus oleh perkembangan ilmu-ilmu pengetahuan lainnya seperti Ilmu Alam, Teknik dan lain-lain guna selalu mempertahankan diri bahwa ilmu sosial ini berada di bawah naungan science dan scientific.

Science, scientific dan metode scientific.

Tidak ada keraguan lagi bahwa ilmu pengetahuan sosial bernaung dalam dunia ilmu pengetahuan 'science'[2] seperti fact-of-knowing dan systematic knowledge, sebagai lawan dari non-science yang bersifat intuisi dan kepercayaan (intuition and belief). Namun demikian, sikap perfeksi yang dituntut dari para ahli sosial ataupun non-sosial, memaksa para ahli sosial untuk terus berkejaran dengan tuntutan-tuntutan science dan scientific. Untuk itu perlu kita membahas apa itu science dan scientific.

---

[1] William J. Fillstead, ed. dalam *Qualitative Methodology* (Chicago: Markham Publishing Company, 1971) hal. 2

[2] Sebagai suatu definisi, science adalah: 'an objective logical and systematic method of analysis of phenomena devised to permit the accumulation of reliable knowledge' dalam Carlo D. Lastrucci, *The Scientific Approach*, (Cambridge, Massachusetts: Schenman Publishing Company Inc. 1967) hal. 7.

Segala pertanyaan tentang science dimulai dengan suatu permasalahan (problem). Pertanyaan-pertanyaan seperti apa, siapa, di mana, mengapa, kapan merupakan ciri pertanyaan yang umum dalam ilmu sosial. Akan tetapi mengapa (why) mempunyai tempat yang khusus.

Pertanyaan seperti siapa, apa, di mana, kapan dan bagaimana menimbulkan suatu pemikiran yang bersifat menentukan suatu hubungan yang menjalin satu dengan yang lain, yang dihubungkan oleh suatu phenomena. Akan tetapi mengapa menimbulkan pertanyaan yang bersifat causal. Masalah yang bersifat causal dalam ilmu pengetahuan pada hakekatnya harus dijawab dengan suatu keharusan (necessary) atau kecukupan (sufficient) dalam hubungan sebab terhadap suatu akibat.[3] Dengan kata lain, jawaban yang menyatakan suatu kondisi yang menghubungkan suatu kejadian sebelumnya (antecedent) terhadap konsekwensi keadaan sesudahnya (consequent event). Oleh karenanya jawaban terhadap mengapa (why) pada hakekatnya mengandung unsur-unsur kondisi siapa, di mana, kapan ataupun bagaimana. Jadi pada dasarnya science dan pendekatan scientific merupakan suatu pertanyaan yang mencari hubungan antara dua phenomena atau lebih.

Selanjutnya, penjelasan dalam mencari jawaban yang bersifat causal dengan sendirinya menuntut adanya suatu struktur dalam metode scientific yaitu dalam bentuk jawaban-jawaban yang tepat dan logis hubungannya satu sama lain. Jawaban yang tepat dan logis, menuntut adanya suatu prosedur yang dianggap menentukan bagi diterima atau ditolaknya suatu penjelasan bagi para ilmiawan. Biasanya prosedur yang dianggap scientific, apabila dipenuhinya beberapa langkah seperti yang tertera di bawah ini :

1. Formulasi dari suatu masalah dengan disertai proposisi (hipothese) yang dapat ditest secara empiris yang dinyatakan secara objektif.
2. Mempelajari literatur yang berhubungan dengan permasalahan tersebut di atas.
3. Membuat suatu riset design yang membahas bagaimana menempuhnya termasuk seleksi teknik yang hendak digunakan serta rasionalisasinya.
4. Penentuan akan 'universe' – group atau areal yang akan dicakup, besar kecilnya, serta seleksi dari sample yang akan digunakan.
5. Pengumpulan data, serta memproseskan data-data tersebut untuk kegunaan riset.
6. Interpretasi dari data-data tersebut.
7. Verifikasi dari interpretasi (konklusi) dengan menerima atau menolak hasilnya.

---

[3] .... that a problem about causal connection in science is eventually answered in term of 'necessary' or 'sufficient' conditions which relate to a given 'cause' to a given 'effect'.
Ibid. hal. 54.

8. Presentasi dari hasil penelitian.[4]

Tidak terlalu dibesar-besarkan saya kira, bahwa metode ini sebenarnya telah banyak membuka jalan bagi perkembangan ilmu sosial sendiri khususnya dengan memasuki unsur-unsur matematika umum, logika dan statistik di dalam membahas dan menganalisa data. Sehingga timbul suatu obsesi bagi sekelompok para ahli ilmu sosial di tahun 1930-an untuk menggunakan model-model natural science sebagai suatu paradigma dalam ilmu-ilmu sosial dalam mempertahankan hasil-hasil penyelidikannya dalam batasan-batasan yang dapat disebut science dan scientific.[5] Bahkan tidak jarang terlihat adanya kecenderungan untuk meniru apa yang dilakukan oleh natural science. Timbul suatu kelompok ahli-ahli metodologi dalam ilmu sosial yang dikenal sebagai "the quantitative methodologist". Teknik-teknik yang dipakai di dalam mengukur ketepatan serta meramalkan keadaan dalam natural science dipakai juga dalam ilmu sosial sehingga menyamakan research-research yang konkrit dan yang abstrak. Ide, konsep serta data yang dihasilkan sebagai suatu hasil pemikiran reflektif yang mendalam menjadi kurang mutunya apabila tidak disertai dengan penggunaan matematika. Timbul perbedaan antara " the soft social scientist dan the hard social scientist dalam posisi menentukan siapa yang lebih scientific.[6] The hard social scientist menganggap cara-cara yang mereka tempuh lebih scientific dari pada the soft social scientist, sehingga mengontraskan antara Durkheim dan Simmel di satu pihak serta Rappoport atau Tversky di lain pihak.

Dasar dan perbedaan antara the soft dan the hard social scientist terletak pada pendiriannya mengenai objektifitas, reliabilitas dan validitas dari cara-cara dan hasil-hasilnya penyelidikannya.

Menurut the hard social scientist suatu penyelidikan baru dapat dikatakan objektif apabila para peneliti menghindari diri dari segala hal-hal yang bersifat value (value free) dalam penyelidikannya. Bahwa segala hal yang diselidiki harus dapat diukur secara kwantitatif dengan memakai segala pengetahuan seperti matematika umum, matematika logika dan statistik sosial, serta melepaskan diri dari apa yang diselidiki. Penyelidikan sepenuhnya menjadi objek dan si peneliti tidak melibatkan dirinya.

Akibat dari pengaruh the hard social scientist dengan metode kwantitatifnya adalah :

1. Ilmu sosial mendapat kedudukan yang terhormat di dalam dunia science.
2. Karena model natural science yang dipakai sebagai paradigma, penyelidikan beralih dari suatu armchairtheorizing pada empirical-research. Akan tetapi

4. Ibid. hal. 55

5 William J. Fillstead ed. op. cit hal. 2

6 Pembagian ini dipinjam dari artikel Marshal B. Clinard, The sociological Quest for Respectability, dalam William J. Fillstead ed. ibid. hal. 63.

pergeseran ini diprakarsai dengan pengertian bahwa model natural science ini merupakan pendekatan yang paling cocok bagi penyelidikan sosial. Pengertian mana sebenarnya didasari bahwa teori-teori yang ada pada saat itu sudah mencukupi sehingga dapat dimulai dengan approach secara matematis.

3. Bahwa para ahli ilmu sosial memberikan tekanan yang agak berlebihan pada maslah-masalah metodologi yang berkisar di sekitar reliabilitas serta kurang perhatiannya pada soal-soal validitas. Metode kwantitatif mungkin lebih ***reliable*** akan tetapi belum tentu penyelidikan otomatis menjadi ***valid***.
4. Akibat selanjutnya para ahli ilmu sosial melupakan bahwa suatu realita sosial hanya terdapat pada dunia yang empiris dan tidak pada metode yang digunakan untuk mengukurnya.

Penggunaan model-model dari natural science, serta timbulnya kelompok the soft dan the hard social scientist dipercepat dengan kemajuan yang dialami sendiri oleh para ahli sosial. Ilmu sosial telah beralih dari suatu pembahasan yang bersifat philosophis atau ideologis ke pembahasan yang lebih bersifat prosese atau behavioral. Tidak lagi ilmu sosial berkecimpungan dengan masalah-masalah what is good for – akan tetapi what does actually happen di dalam masyarakat. Ilmu-ilmu politik, administrasi, sosiologi tidak lagi atau kurang membahas masyarakat yang baik itu bagaimana,akan tetapi membahas masalah-masalah yang konkrit seperti voting proses, decision making, partisipasi, motivasi, koordinasi dan lain-lain, sehingga ilmu sosial itu sendiri dihadapi oleh suatu keadaan di mana mau atau tidak, pengggunaan matematika dan statistik sosial menjadi bagian yang tidak terpisah. Scope dan areal serta pertanyaan-pertanyaan (why) dalam riset itu sendiri mengharuskan penggunaannya.

Dengan majunya behavioral science dengan interdisciplinary-approachnya mendekatkan para ahli ilmu sosial di luar bidang masing-masing. Terjalinnya hubungan antara persoalan politik dengan ekonomi misalnya, membawa aspek kwantitatif dari ilmu ekonomi yang sudah dikenal lebih dahulu ke dalam ilmu politik, sehingga evaluasi dan analisa terpaksa menjadi kwantitatif karena kaitannya.[7]

Unsur yang lain mempercepat pemasukan metode kwantitatif ke dalam ilmu sosial ialah dengan semakin berkembangnya pemikiran bahwa ***ilmu pengetahuan sosial harus bisa menyelesaikan masalah-masalah sosial yang tumbuh di masyarakat*** baik di masa sekarang ataupun di masa yang akan datang. Sehingga unsur-unsur prediktif menjadi bagian yang penting yang sebelumnya hanya menjadi peranan tukang tenung. Perkembangan sosial ataupun ekonomi semakin dapat diraba masa depannya. Timbullah para ahli

---

[7] **Oliver Benson, The mathematical Approach to Political Science, dalam James C. Charlesworth ed.** *Contemporary Political Analysis*, **(New York: The Free Press, 1967) hal. 109.**

Futurologist yang menggantungkan reputasinya pada data-data yang ada sekarang; gerak laju perkembangan; dan tendensi-tendensi dengan proyeksi masa depan yang kadang-kadang cukup mengerikan.

Kiranya tidak dapat diragukan lagi bahwa peranan metode kwantitatif khususnya dengan penggunaan matematika dan statistik sosial/behavior cukup besar di dalam ilmu sosial yang tidak dikenal pada masa/abad yang lampau. Tuntutan-tuntutan jaman dengan adanya' perkembangan (development) dan perubahan (change) membuat para ahli ilmu sosial lebih berhati-hati sehingga segala alat yang bisa membantu menganalisa keadaan secara lebih tepat dan lebih sempurna tentu akan dipergunakan. Akan tetapi, metode kwalitatif tidak bisa diabaikan di dalam penyelidikan ilmu sosial.

Kritik dan kesimpulan

Kemajuan-kemajuan yang telah dicapai oleh cara-cara metode kwantitatif sudah banyak sekali. Namun demikian, apakah metode ini sanggup menggantikan metode kwalitatif?

Melihat pada perkembangan yang sedemikian jauh diharap bisa, akan tetapi kenyataanya jauh daripada meyakinkan.

Dunia penyelidikan ilmu-ilmu sosial mengenal adanya konsep pengertian (understanding, verstehen) yang menyadari adanya serta pentingnya 'inner' dan 'outer' perspektif dari manusia.

Inner perspektif berpendapat bahwa pengertian dapat dicapai melalui partisipasi aktif dari apa yang diselidiki dengan mendapat 'insight' melalui suatu introspeksi ke dalam, yaitu menciptakan kembali di dalam pikiran kita suasana mental, perasaan-perasaan serta motivasi dari objek yang sedang diselidiki,[8] sedangkan pada outer perspektif, partisipasi tidak merupakan keharusan, akan tetapi cukup dengan mempelajari manusia (man's behavior and conduct) untuk mengetahui keadaannya.

Pada inner perspektif, tekanan terletak pada kesanggupan manusia untuk mengetahui dirinya sendiri, yaitu mengetahui orang lain melalui 'sympathetic intro spection', imaginative reconstruction dan definition of the situation', atau dengan perkataan lain, pengertian yang mengandung unsur-unsur psikologis.[9] Jadi si penyelidik dapat mengerti melalui persepsi (perception) akan segala simbol-simbol dan pengertian-pengertian. Daya persepsi merupakan sarana yang paling ampuh dalam penyelidikan sosial, sehingga memungkinkan interpretasi yang dalam melalui pengertian yang dimiliki bersama (shared meaning). Dengan demikian pula 'insight' merupakan inti dari penyelidikan sosial, sehingga cara partisipasi langsung lebih menguntungkan untuk melihat realita sosial dengan nyata. Dengan sendirinya, cara inner perspektif ini menjawab asumsi dari

---

[8] Georg Henrik Von Wright, *Explanation and Understanding,* (Ithaca, New York : Cornell University Press, 1971) hal. 6.

[9] William J. Fillstead, ed. op. cit. hal. 4.

model-model matematis.

Selanjutnya objektivitas merupakan hal yang agak berlebih-lebihan dalam natural science model. Dalam ilmu sosial sesuatu dapat dikatakan objektif apabila terjadi suatu objektivasi dari pengertian-pengertian subjektif yang dirasakan bersama (the objectivation of shared subjective meaning).[10] Dengan perkataan lain, objektif bisa terjadi apabila para penyelidik secara individual (intersubjektif) merasakan sebagai objektif. Dengan demikian objektif dan subjektif bukan merupakan dualisme, akan tetapi merupakan aspek yang terjalin satu sama lain. Selanjutnya pula, objektif memerlukan adanya kesadaran akan adanya sesuatu (conscious of something) yang tidak bisa dimungkinkan dalam penyelidikan sosial untuk tetap value-free. Dengan adanya pengertian dan insight seorang penyelidik sosial akan selalu membawa nila-nilai dalam penyelidikannya.

Jadi ukuran yang dapat dipakai untuk menyatakan bahwa ilmu sosial itu tetap scientific bukan metode atau model-model dari natural science yang harus ditiru, akan tetapi realita dari mungkin tidaknya dari penyelidikan ilmu sosial itu dapat dilakukan. Namun demikian di mana perlu model-model matematika bisa tetap dipakai sebagai sarana untuk pengertian dan insight yang lebih baik.

---

[10] Peter L. Burger dan Thomas Luckman. *The Social Construction of Reality,* (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc. 1967) hal. 20.

PERANAN IKA–SESPA DALAM MENSUKSESKAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh: Ny. Yoyoh Wartomo SH.

I. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia dewasa ini sedang dalam tahun-tahun terakhir pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun ke II, dan mempersiapkan diri untuk melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun ke III. Pembangunan nasional yang kita laksanakan pada waktu ini bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila didalam wadah negara Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan bersatu dalam suasana peri kehidupan Bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai. Pembangunan nasional yang sedang kita laksanakan sekarang adalah dalam rangka Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan Masyarakat Indonesia seluruhnya. Hal ini berarti bahwa pembangunan tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan bathiniah saja, melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya. Selain itu Pembangunan bersifat merata diseluruh tanah air, untuk seluruh masyarakat dan harus dirasakan oleh seluruh Rakyat. Pembangunan yang kita jalankan sekarang dapat pula kita kemukakan sebagai usaha pembangunan masyarakat sosialistis religius, sebagaimana ditegaskan oleh Bapak Presiden Suharto dalam peringatan Dies Natalis ke 25 Universitas Indonesia diJakarta pada tanggal 25 Pebruari 1975, yang antara lain menyatakan sebagai berikut: "Bagi rakyat Indonesia yang sebagaian terbesar masih sangat sederhana cara berpikirnya untuk lebih menghayati kehidupan Pancasila adalah masyarakat yang berasaskan kekeluargaan dan religius, atau kalau meminjam rumusan yang populer : Masyarakat Pancasila adalah masyarakat yang sosialistis religius dengan ciri-ciri pokok :

- Tidak membenarkan adanya kemelaratan, keterbelakangan, perpecahan pemerasan, kapitalisme, feodalisme, kolonialisme dan imperalisme, karenanya harus bersama-sama menghapuskannya dan
- menghayati hidupnya dengan berkewajiban taqwa pada Tuhan Yang Maha Esa, cinta pada tanah air, kasih sayang pada sesama manusia, suka bekerja dan rela berkorban untuk kepentingan rakyat".

II. PERBAIKAN ADMINISTRASI PEMERINTAH MENUNJANG PEMBANGUNAN NASIONAL.

Pembangunan nasional yang sedang kita jalankan dewasa ini mutlak

membutuhkan perbaikan administrasi pemerintah, agar pembangunan dapat berjalan secara efisien dan produktif. Perbaikan administrasi pemerintah telah dijalankan sejak Repelita I, dan dalam Repelita II ditingkatkan lagi sesuai dengan tuntutan kebutuhan.
Penyempurnaan administrasi pemerintah untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional meliputi berbagai-bagai bidang, antara lain penyempurnaan bidang organisasi, penyempurnaan bidang kepegawaian, penyempurnaan bidang ketatalaksanaan, penyempurnaan badan-badan usaha ekonomi negara/lembaga-lembaga keuangan dan penyempurnaan bidang administrasi pelaksanaan pembangunan.
Salah satu wilayah penting dalam penyempurnaan administrasi pemerintah ialah penyempurnaan bidang kepegawaian. Sebagaimana tersebut dalam Repelita II penyempurnaan dibidang kepegawaian diarahkan agar satuan organisasi aparatur mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang sesuai dengan jenis dan besarnya beban tugas yang menjadi tanggung jawabnya.
Kegairahan kerja untuk mencapai prestasi kerja yang menjadi tanggung jawabnya secara optimal didorong melalui perangkat penggajian yang mengarah pada penghargaan terhadap prestasi dan besarnya tanggung jawab, kenaikan tingkat dan pangkat menurut sistem karier, pendidikan, latihan, pembinaan etik kepegawaian, jaminan sosial dan sebagainya.
Unsur manusia merupakan unsur utama dalam administrasi pemerintah, karena mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap tercapainya tujuan pemerintah. Lebih-lebih bagi Indonesia yang merupakan negara berkembang, dimana pembangunan nasional sebagian besar dilakukan oleh Pemerintah. Oleh karenanya seperti telah ditegaskan dalam Undang-Undang No.8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian bahwa pembinaan pegawai negeri sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pelaksanaan pembinaan tersebut dilaksanakan berdasarkan sistim karier dan sistim prestasi kerja.
Dalam usaha pendidikan dan latihan pegawai negeri yang telah dijalankan sampai sekarang, antara lain banyak diberikan perhatian kepada masalah perubahan orientasi pegawai negeri, atau dapat pula disebut perubahan sikap mental. Sikap mental pegawai negeri harus dirubah menjadi berorientasi kepada prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan dan pengabdian dan tidak berorientasi kepada menjalankan tugas-tugas rutin dan kepada jabatan formil semata-mata.

III. WILAYAH PENDIDIKAN DAN LATIHAN PEGAWAI NEGERI.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 34/1972 dan kemudian Instruksi Presiden No. 15/74 pertanggungan jawab fungsionil

pendidikan dan latihan pegawai negeri diserahkan kepada Ketua Lembaga Administrasi Negara. Sedangkan Menteri P & K secara fungsionil bertanggung jawab atas seluruh pendidikan dinegara kita, diberi tanggung jawab khusus dibidang pendidikan umum dan kejuruan, sedangkan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi bertanggung jawab dalam latihan keahlian dan kejuruan.
Sesuai dengan Repelita I semenjak tahun 1970/1971 dimulai pendidikan bagi pejabat teras golongan IV dan eselon II dalam Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi atau disingkat SESPA mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena akan mempunyai efek berganda (multiplying effect) terhadap pegawai negeri yang ada dibawah pimpinannya. Jumlah pegawai negeri yang termasuk golongan IV dan eselon II lebih kurang 6.000 orang diseluruh Indonesia. Pegawai negeri yang termasuk dalam eselon II dan golongan IV mempunyai pengaruh yang besar terhadap jalannya aparatur pemerintah. Kebawah mereka memimpin pelaksanaan tugas unit organisasi pemerintahannya, dan kebawah harus mampu menyampaikan bahan-bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan.

Tujuan SESPA pada waktu ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. meningkatkan pengetahuan danketrampilan pegawai negeri yang menduduki jabatan tingkat tinggi baik yang berfungsi staf maupun pimpinan.
2. mengusahakan perubahan sikap dan kepribadian para pejabat tersebut agar dapat mengabdikan dirinya kepada kepentingan Negara dan Rakyat.
3. meletakkan dasar bagi terwujudnya sistim penghargaan berdasarkan prestasi kerja dan pengembangan karier.
4. mengusahakan tenaga pimpinan berkemampuan memimpin, membina organisasi serta mengembangkan tugasnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi dan manajemen yang efektif dan rasionil.
5. mengusahakan tenaga staf agar mampu melaksanakan kerja staf yang terintegrasi.
6. mengupayakan terciptanya kesatuan bahasa dan pengertian tentang administrasi negara.
7. menanamkan dasar persamaan pola berfikir sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah.

Jika diwaktu ini masih ada SESPA yang diselenggarakan oleh masing-masing departemen, maka sedang diusahakan untuk pada akhirnya hanya terdapat satu macam SESPA bagi seluruh pegawai negeri sipil.

IV. IKATAN ALUMNI SESPA.

Pada tanggal 29 Nopember 1975 telah dijalankan langkah awal pembentukan organisasi Ikatan Alumni SESPA. Dalam pertemuan tersebut telah dibentuk kelompok kerja yang diketuai oleh Brijen TNI AD Drs. B. Iskandar

Ranuwihardjo, yang kemudian mengadakan pertemuan kedua pada tanggal 23 Desember 1975. Secara resmi berdirinya Ikatan Alumni SESPA dihitung sejak tanggal 3 Juni 1976 pada waktu pelantikan IKA SESPA yang pertama oleh Ketua Lembaga Administrasi Negara Dr. Awaludin Djamin M.P.A.
Tujuan IKA SESPA sebagaimana tertera dalam pasal 6 Anggaran Dasar adalah :

1. Turut serta melaksanakan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Negara RI 17 Agustus 1945, khusus dalam rangka peningkatan mutu Administrasi Negara/Administrasi Pembangunan.
2. Meningkatkan dan membina pengabdian dan partisipasi para anggota untuk turut mensukseskan pembangunan nasional, khususnya melalui Administrasi Negara/Administrasi Pembangunan yang berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mewujudkan perasaan kekeluargaan diantara Alumni SESPA, sikap luhur budi terhadap sesamanya serta Nusa dan Bangsa.

Alumni SESPA pada umumnya terdiri dari pejabat-pejabat pemerintahan yang mempunyai kedudukan strategis dalam aparatur pemerintah. Oleh karenanya organisasi IKA SESPA secara keseluruhan maupun pada unit-unit departemen/ lembaga negara/perusahaan negara merupakan suatu sarana yang dapat memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional.
IKA SESPA masih merupakan organisasi baru. Oleh karenanya memerlukan konsolidasi organisasi sebaik-baiknya, dan menetapkan pedoman serta program kegiatan bagi anggota-anggotanya.
Adalah penting sekali bagi setiap alumnus SESPA untuk membina watak masing-masing, dengan antara lain berusaha memiliki dan melaksanakan kode ethik yang akan berlaku bagi setiap alumnus SESPA yang meliputi kewajiban umum SESPA terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap Negara dan Rakyat, terhadap IKA SESPA sebagai organisasi profesi, terhadap antar sesama alumnus SESPA, terhadap keluarga dan diri sendiri.

V. P E N U T U P.

Indonesia yang kini sedang membangun membutuhkan kepemimpinan formil dan kepemimpinan informil yang berkwalitas. Alumnus SESPA sebagai pegawai negeri yang karena jabatan formilnya merupakan seorang pemimpin formil harus bekerjasama dengan pemimpin-pemimpin informil dalam masyarakat disegala bidang. Komunikasi antara pemimpin-pemimpin formil dan informil akan mendorong terselenggaranya iklim yang menggairahkan untuk pembangunan.
Administrasi pembangunan tidak hanya menuntut setiap alumnus SESPA untuk mampu berpartisipasi dalam menggariskan strategi pembangunan yang tepat, dan menyusun rencana kegiatan pembangunan, tetapi juga menuntut untuk mampu mendorong partisipasi rakyat membangun yang bergairah.
Masyarakat kita masih mengalami berbagai macam kericuhan, penyelewengan, kejahatan dan bermacam-macam hambatan. Bagi setiap alumnus SESPA yang

umumnya memegang kedudukan formil tinggi harus mampu menundukkan dan menguasai kecenderungan-kecenderungan hewani atau hawa nafsu dalam dirinya yang membahayakan kehidupan dirinya sendiri dan kehidupan masyarakat sekitarnya.
Dalam hal ini adalah penting sekali bagi setiap alumnus SESPA untuk menghayati dan mengamalkan agama masing-masing untuk dapat melaksanakan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa.
Nabi Muhammad s.a.w. sekembalinya dari suatu peperangan dan mencapai kemenangan, memberikan ajaran kepada pengikut-pengikutnya tentang lebih sulitnya menundukkan hawa nafsu sendiri daripada menundukkan musuh, dengan menyatakan: "Kita kembali dari jihad kecil kepada jihad besar, ialah jihad dan perjoangan menundukkan hawa nafsu". Dalam rangka memperingati Hari Ulang Tahun ke I IKA SESPA marilah kita memanjatkan syukur kepada Allah s.w.t., karena banyak nikmat yang telah diberikan Allah s.w.t. kepada kita, baik yang berupa hidup kita ini, petunjuk untuk beriman kepada–Nya, dan diberi kemampuan untuk berbakti kepada Allah s.w.t. serta bapak ibu kita.
IKA SESPA Insya Allah akan mencapai tujuannya, jika segenap alumnus SESPA ikut serta secara aktif dan nyata menyuburkan organisasi profesinya ini dengan segala bentuk pengorbanan. Dirgahayu IKA SESPA.

FUNGSI "MANAGEMENT SERVICES"

Oleh :

Neville Haris

Catatan Penyadur.
Tulisan ini disadur dari tulisan Neville Harris yang berjudul "Research In Education – The Management Services Function", dalam Management Services, *July 1977, vol. 21, No. 7, p. 13 – 16. Inti tulisan ini adalah menjelaskan suatu model konsepsionil tentang pelaksanaan kegiatan management services yang sedikit banyaknya dapat dijadikan bahan. perbandingan bagi kegiatan-kegiatan yang sama yang telah dikembangkan oleh berbaga-bagai instansi Pemerintah dalam bentuk kegiatan O & M atau Organisasi dan Tata Kerja. Selain dari itu tulisan Neville Harris ini memberikan informasi tentang Management Services yang kegiatannya jauh lebih luas dari kegiatan O & M.*

Irwin M.A.

I. Pendahuluan.

Sejak tahun 1960 istilah management services sudah populer. Istilah ini secara universil belum dapat diterima oleh para ahli, akan tetapi gejala menunjukkan bahwa dimasa mendatang penggunaan istilah "Management services" semakin meluas terutama ditujukan kepada sekelompok kegiatan pemberian jasa kepada pimpinan organisasi tentang cara-cara yang terbaik dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.
Sekedar memberi gambaran tentang bidang kegiatan management services dua definisi dibawah ini akan cukup memadai, yaitu :

Definisi Pertama.

"Management services" adalah kegiatan pemberian jasa untuk membantu pimpinan dalam memelihara dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pekerjaan dengan cara melakukan penelitian tentang masalah-masalah khusus yang menyangkut pelaksanaan pekerjaan serta memberikan rekomendasi pemecahan terhadap masalah tersebut.

Definisi Kedua.

"Management services" mencakup fungsi-fungsi yang mencari perubahan-perubahan yang menuju kearah penyempurnaan pelaksanaan pekerjaan. Fungsi-fungsi ,seperti mengawasi pelaksanaan pekerjaan atau mengatur pelaksanaan pekerjaan, ***bukanlah*** merupakan fungsi "Management services" walaupun dijalankan secara tidak langsung sekalipun.

II. Penerapan Konsep "Management Service" dewasa ini.

Perincian secara teliti tentang penerapan konsep "management services" dapat saja dilakukan, namun yang lebih penting adalah bagaimana gambaran "management services" dewasa ini dan bagaimana situasinya dimasa depan. Berdasarkan studi terhadap sejumlah organisasi dan studi terhadap tulisan-tulisan yang ada, terlihat keaneka ragaman dalam penerapan konsep "management services". Keaneka ragaman itu dapat dilihat berdasarkan model-model ,organisasi "management services" sebagaimana dikemukakan dibawah ini, yaitu :

Model 1: Spesialisasi tunggal.

Dalam model ini suatu organisasi hanya mempunyai satu unit "work study". Namun ada pula dalam suatu organisasi, unit-unitnya memanfaatkan "management services" berdasarkan spesialisasi seperti "system analysis" dan "value analyseis".

Model 2: Unit Industrial Engineering.

Banyak organisasi yang mengembangkan fungsi "industrial engineering" yang didasarkan atas praktek-praktek yang terdapat di Amerika Serikat, yaitu merancang, menyempurnakan dan menerapkan "integrated systems" tentang orang, materiil dan peralatan yang didasarkan atas pengetahuan matematika, phisika dan ilmu-ilmu sosial serta berpegang kepada prinsip dan metode analisa dan perancangan"engineering" berusaha memperinci, memperkirakan, menilai hasil-hasil yang diharapkan. Fungsi "management services" yang sedemikian ini lebih banyak berorientasi kepada teknik-teknik produksi terutama pada organisasi yang berpangkal pada segi sengineering. OLeh sebab itu "management services" lebih banyak dimanfaatkan untuk keperluan "manufacturing" dan kurang memperhatikan segi-segi administrasi.

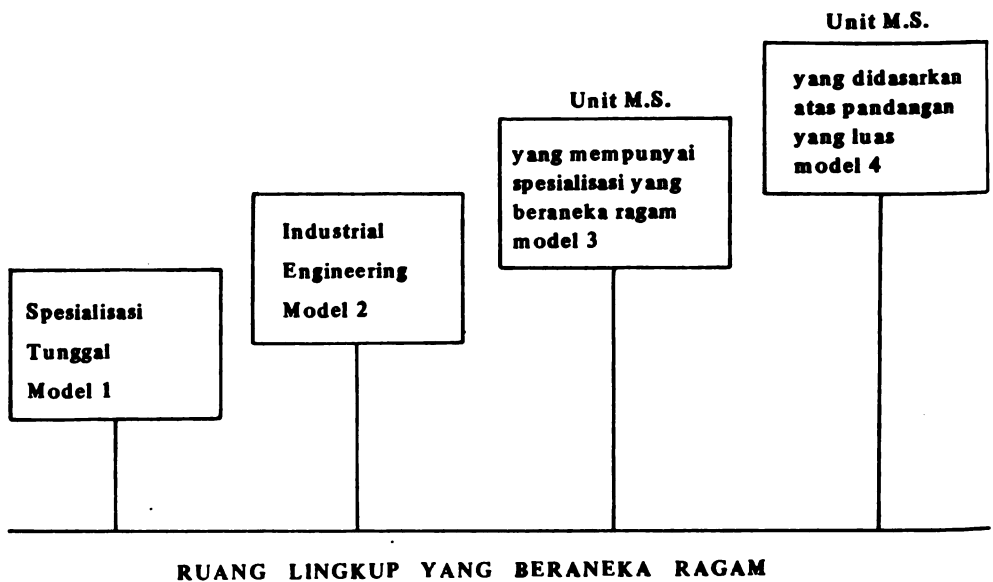
Model 3 : Unit "Management Services" yang memiliki spesialisasi yang beraneka ragam.

Model ini hanya dipergunakan oleh orang-orang yang menginginkan agar unit "management services" betul-betul memiliki pengaruh yang berarti. Pada umumnya Kepala Unit "Management Services" memiliki sejumlah kelompok spesialis yang bekerja untuknya, dan setiap kelompok spesialis merupakan Sub Unit yang mempunyai Kepala sendiri seperti "Work study", "O & M", "Computer", "Operationil Researçh", "Project management". Model ini terutama sekali dapat ditrapkan dalam organisasi yang mempunyai rencana perbaikan dan pendayagunaan organisasi dalam jangka waktu 5 tahun. Jasa-jasa yang diberikan meliputi seluruh unit-unit yang ada dalam organisasi.

Model 4 : Unit Management Services yang didasarkan atas pandangan yang luas.

Teknik-teknik yang dipergunakan pada umumnya bersifat diagnostik. Teknik-teknik lain juga dipergunakan sebagai tambahan. Sebagai contoh dapat diberikan sebagai berikut :

a) Diagnostik	-	Teknik pemecahan masalah.
b) Intelejen	-	Perkiraan keadaan Ekonomi dan pasar.
c) Informasi	-	Prosedur/Teknik yang memungkinkan dapat dilaksanakan pengawasan yang efektif.
d) Pengembangan	-	Kegiatan-kegiatan dimasa depan yang menyangkut produk, orang dan "management".

Model tersebut diatas sekaligus juga menggambarkan ruang lingkup "management services". Perihal posisi unit "management service" dalam suatu organisasi tidak hanya tergantung kepada besar atau beraneka ragamnya fungsi yang dijalankan oelh "management services" tersebut, akan tetapi juga oleh pikiran atau filsafat yang melandasi penerapan konsep management service dalam suatu organisasi.

III. Faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam penerapan konsep management services.

Suatu unit "management services" dapat berupa suatu unit kecil yang membatasi diri dalam suatu bidang spesialisasi, akan tetapi dapat juga berupa unit besar yang mempergunakan beraneka ragam teknik dan bidang spesialisasi. Tanpa memandang besar atau kecilnya unit "management services", terdapat 3 faktor yang perlu diperhatikan dalam memperhitungkan tekanan-tekanan

pengaruh yang akan dapat diberikan. Faktor tersebut adalah sebagai berikut :

1. **Tingkat operasi yang dijalankan.**

   Apakah jasa jasa yang diberikan oleh unit "management services" dapat mempengaruhi bidang-bidang strategis atau hanya terbatas kepada kegiatan pemecahan masalah-masalah operasionil ?

2. **Integrasi kecakapan dan teknik.**

   Apakah pendekatan sistim dapat dikembangkan dalam pemecahan masalah, seperti adanya Team proyek yang efektif, integrasi berbagai-bagai keahlian/spesialisasi atau apakah unit "management services" itu dimaksudkan menghimpun tenaga-tenaga ahli yang selama ini bekerja secara sendiri atau terpisah-pisah.

3. **Filsafat tentang jasa yang dapat disediakan.**

   Apakah unit "management services" banyak terlibat dalam pekerjaan rutin (computer, bonus system) ? Apakah unit ini dapat bertindak sebagai "trouble shooting" ? Apakah unit ini memberikan jasanya seperti brigade pemadam kebakaran atau dapatkah unit ini menjalankan kegiatan yang dapat mengstimulasikan pemikiran-pemikiran yang inovatif dan turut serta dalam pengembangan "manager" ?

IV. Beberapa Ciri Permasalahan Dibidang Organisasi dan Management.

Pada saat ini penelitian tentang "management services" sebagai suatu unit organisasi baru pada taraf permulaan, namun nampaknya selama ini segi-segi yang menyangkut organisasi dan management kurang mendapat perhatian.

1. **Struktur Organisasi.**

Ditinjau dari segi organisasi kita melihat kenyataan sebagai berikut :

a. Terdapat unit "management services" yang masih berada dalam pertumbuhan.
b. Terdapat unit "management services" yang diciptakan berdasarkan penggabungan yang dipaksakan (merupakan perkawinan yang dilakukan dibawah todongan pistol).
c. Terdapat unit "management services", dimana pimpinannya belum memiliki keyakinan untuk menguasai bidang-bidang tertentu disebabkan belum terpenuhinya keahlian yang diperlukan.

Kalau kita bertitik tolak dari suatu pemikiran bahwa tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu organisasi harus diikuti oleh kegiatan

pengembangan organisasi yang juga merupakan bagian dari kegiatan unit "Management Services", maka kenyataan menunujukkan bahwa terdapat Pemerintah Daerah di Inggris yang mengeluarkan 50 % dari anggarannya tidak memerlukan unit management services, begitu pula terdapat sejumlah perusahaan yang menjalankan kegiatan penghematan dengan jalan meningkatkan produktivitas tenaga kerja, akan tetapi tetap masih tidak mengetahui tentang keuntungan yang diperoleh dari "value analysis".

2. **Penglolaan Management Services.**

Pada saat ini belum diketahui secara pasti tentang kegiatan perencanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh unit "management services". Namun terdapat indikasi bahwa pekerjaan yang bersifat "trouble shooting dan rutin lebih menonjol".

3. **Seleksi Proyek, Penglolaan dan pengawasan.**

Seharusnya Team Proyek bekerja lebih dekat dengan pendekatan sistem, namun kenyataan menunjukkan antara proyek "work study" dan proyek " O & M " dilaksanakan secara terpisah; begitu pula kegiatan "operational research" dan "system analysis" tidak mampu bekerja sama. Timbulnya kenyataan yang sedemikian ini mungkin disebabkan (a) tidak tepatnya metode seleksi proyek yang dilakukan, (b) belum adanya pengalaman bekerja secara "team work" dan (c) terbatasnya pengalaman dalam "proyek management".

4. **Pendidikan dan latihan.**

Pendidikan dan latihan yang dijalankan dalam bidang "management services" berlangsung sangat singkat dan kurang memadai untuk menumbuhkan sesuatu apresiasi yang berarti. Peranan pendidikan dan latihan adalah sangat penting terutama dalam mewujudkan proyek yang baik, dalam memberikan diagnosa dan pemecahan masalah yang efektif. Kerjasama antara unit "management services" dengan unit pendidikan dan latihan sangat diharapkan sekali, terutama unit-unit diklat yang sering menyelenggarakan diklat "project management".

5. **Evaluasi "Management Services.**

Secara implisit "management services" mendatangkan sesuatu manfaat. Untuk menilai hasil-hasil yang telah dicapai selama ini perlu dilakukan penelitian-penelitian. Walaupun pada saat ini sudah terdapat pandangan yang baik terhadap hasil-hasil yang dicapai oleh "management services" akan tetapi suatu kriteria yang universil untuk menyatakan berhasil atau tidaknya kegiatan "management services" perlu ditentukan.

6. Keterbatasan dalam bidang strategis.

Sebagaimana dikemukakan diatas keterlibatan dalam bidang strategis adalah merupakan faktor penting dalam pelaksanaan fungsi "management services". Dalam hubungan ini perlu dilakukan perbandingan antara "management services" dengan pertumbuhan kegiatan konsultasi profesionil.

Dalam tahun 1950 kegiatan perkonsultasian ditujukan kepada perbaikan produksi dengan mempergunakan beraneka ragam teknik, maka dewasa ini para konsultan sudah terlibat dengan pemberian jasa di bidang strategi perusahaan dan dewasa ini telah pula dirasakan oleh "top manager perusahaan" bahwa kebutuhan akan manager sama pentingnya dengan kebutuhan akan konsultan. Sudah barang tentu perkembangan perkonsultasian membawa pengaruh yang baik pula kepada efektivitas unit menagement services.

V. Beberapa Filsafat Tentang Management Services.

1. Ilmu Pengetahuan tentang produktivitas.

Dr. Faraday mengemukakan dalam tahun 1967 bahwa management services itu bertujuan meningkatkan produktivitas kerja berdasarkan usaha yang dijalankan secara sistimatis.

2. Robert Lehner seorang guru besar dalam "industrial engineering" mengemukakan bahwa management services melaksanakan fungsi penyempurnaan dengan cara mengkombinasikan teknik "operational research","industrial engineering"tradisionil dan teknik-teknik lainnya.

Bertitik tolak dari filsafat ini serta dilengkapi dengan staf terlatih yang berorientasi kepada sistem maka tingkat kecepatan penyempurnaan sesuatu organisasi akan dapat dicapai.

3. Efisiensi auditing.

B.H. Walley mengemukakan perlunya pendekatan auditing yang sistimatis dalam menilai prestasi dan dalam melakukan diagnosa permasalahan.

Pendekatan auditing ini akan dapat menjawab tiga pertanyaan pokok sebagai berikut :

a. Bagaimana sesuatu pekerjaan itu dilaksanakan.
b. Dapatkah pelaksanaan pekerjaan itu ditingkatkan secara lebih baik.
c. Bagaimana caranya pekerjaan itu ditingkatkan secara lebih baik.

4. Management Service dan Perubahan .

Brian Mills mengemukakan bahwa "management services" pada hakekatnya menghendaki perubahan-perubahan, oleh sebab itu pelaksanaan saran-saran

yang diberikan memerlukan dukungan dari pimpinan tertinggi. Pelaksanaan saran-saran tersebut hendaknya berpegang kepada kriteria ketetapan semaksimal mungkin dan pengorbanan yang sekecil mungkin.

5. **Teknik-teknik management.**

Dalam pengertian "management services" sudah terkandung pemanfaatan beraneka ragam teknik-teknik management.

John Argenti merumuskan teknik management sebagai suatu metode dalam menganalisa dan memecahkan sesuatu permasalahan management yang telah diakui secara sistimatis dan terperinci. Dalam hubungan ini perlu diadakan pembedaan antara masalah yang dapat dipecahkan sendiri oleh pimpinan pelaksana (line manager) dan masalah yang dihadapi pimpinan pelaksana yang memerlukan bantuan dari luar.

Untuk mengindentifikasikan masalah yang memerlukan bantuan dari luar, cara yang terbaik adalah melalui pengembangan manager, maka dengan demikian para manager akan mampu merumuskan permasalahan-permasalahan dan mempergunakan "management services" sebaik-baiknya.

6. **"Management Services" sebagai Unit Konsultasi Intern.**

Sebagai suatu unit konsultasi intern, ia akan menciptakan suatu hubungan dengan unit-unit lain yang menjadi "client"-nya. Hubungan ini adalah didasarkan atas kontrak. Hubungan ini akan dapat menghasilkan pemilihan proyek yang baik dan selanjutnya bila proyek itu dapat dilaksanakan secara efektif akan dapat berakibat baik terhadap pemberian tugas-tugas dimasa mendatang.

VI. Saran tentang Model Management Services.

Filsafat "management services" sebagaimana yang telah diuraikan diatas tidak dapat dibicarakan secara terpisah satu sama lain. Setiap organisasi yang menyusun kebijaksanaan tentang "management services" perlu mempertimbangkan aspek-aspek filsafat "management services" yang manakah yang besar manfaatnya bagi organisasi serta yang dapat menjamin perubahan -perubahan intern. Tidak dimungkiri bahwa suatu model akan ditentukan pada akhirnya oleh faktor-faktor lingkungan dimana model itu dikembangkan. Gambar sebagaimana dilampirkan pada tulisan ini adalah suatu model konsepsionil.

Dalam menyusun model ini penulis bertitik tolak dari definisi "management services" sebagai suatu kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan usaha-usaha pencapaian tujuan otganisasi. Dalam merumuskan tujuan organisasi, penulis berpegang kepada 8 tujuan organisasi sebagaimana yang telah

dirumuskan oleh Peter Drucker*). Mengingat "management services" itu terdapat pula dalam sektor pemerintahan, maka tujuan organisasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Peter Drucker dapat dirubah seperti "keuntungan /laba" diganti menjadi "efektivitas biaya", "keadaan pasar" dapat diganti menjadi "pengaruh terhadap produk dan jasa-jasa yang dihasilkan". Dalam model terlampir dapat diketahui bantuan apa saja yang dapat diharapkan dari pelaksanaan kegiatan "management services". Bantuan yang dapat diharapkan itu meliputi beberapa bidang dan bidang-bidang yang paling banyak memberikan andilnya adalah bidang produktivitas dan bidang pengembangan manager. Beberapa ciri khas tentang model terlampir dapat diberikan sebagai berikut :

1. Model didasarkan atas suatu kebijaksanaan organisasi.
2. Model mempergunakan teknik-teknik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
3. Teknik-teknik tersebut diterapkan sebagai suatu sistem pemecahan masalah yang bersifat menyeluruh.
4. Model mempergunakan Team Proyek yang dalam pelaksanaan kegiatannya melibatkan para manager pelaksana dan fungsionil.
5. Pengembangan berbagai-bagai teknik memungkinkan unit "management services" dapat melayani permintaan-permintaan yang bersifat selektif.
6. Pemanfaatan seurvey.
7. Kerjasama yang erat antara kegiatan pendidikan dan latihan dengan kegiatan management services akan dapat mempengaruhi perubahan tingkah laku dan peningkatan pendidikan.
8. Kegiatan "management services" akan mempunyai tekanan pengaruh terhadap keseluruhan organisasi.

VII. Penerimaan "Management Services".

Dengan memperhatikan ide yang terkandung dalam model tersebut diatas, ditambah dengan perhatian yang cukup besar terhadap kegiatan penglolaan sumber-sumber (management of resources), maka diharapkan pelaksanaan kegiatan "management services" sebagai suatu profesi akan dapat ditingkatkan. Sudah barang tentu peningkatan "management services" sebagai suatu profesi ini memerlukan waktu dan kerja keras. Kesempatan untuk mengembangkan ide yang terkandung dalam model tersebut diatas tetap ada, mengingat dewasa ini perubahan-perubahan organisasi sering dilakukan.

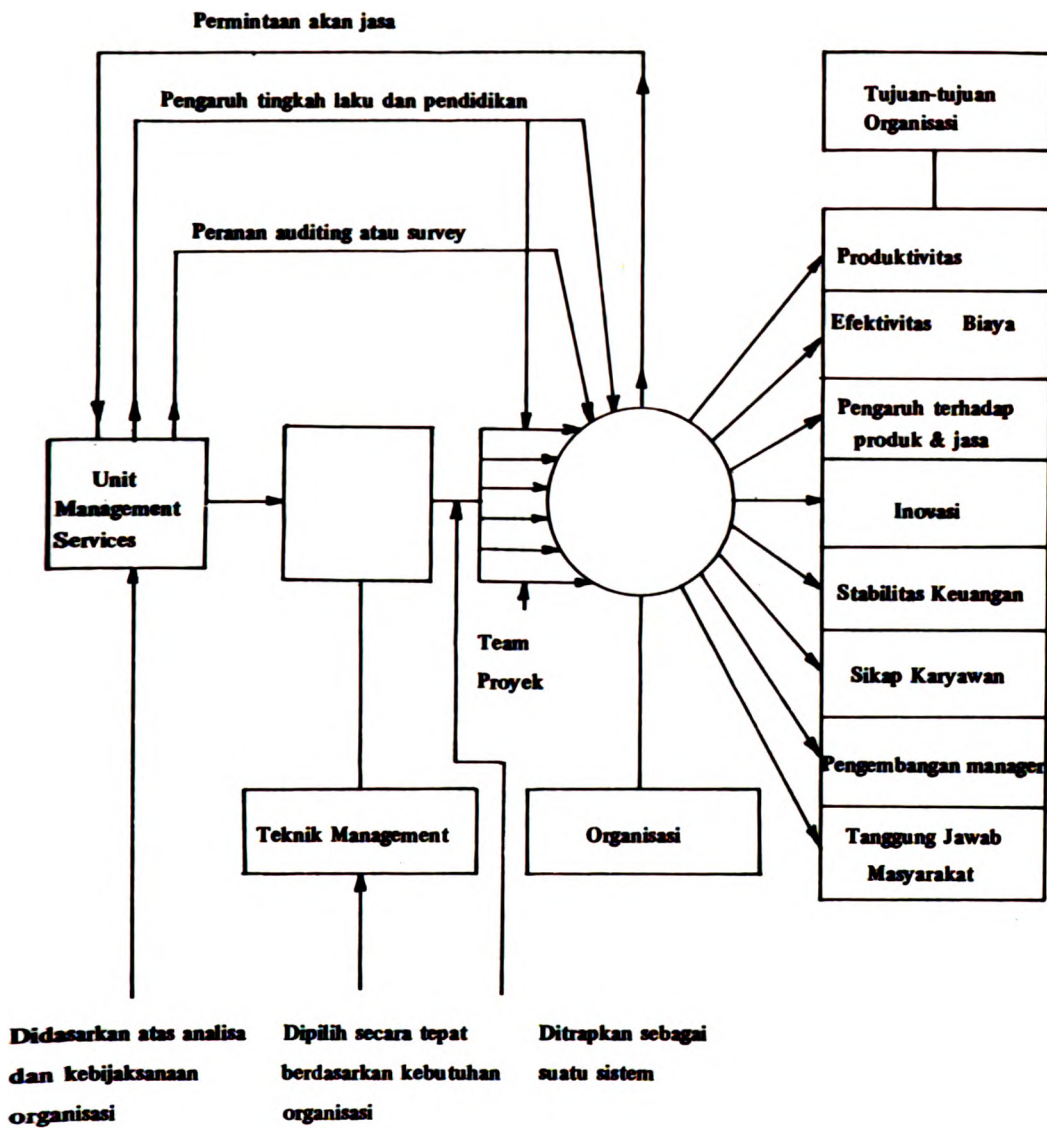
---

*) **Catatan penyadur: Dalam buku Peter Drucker, The Practice of Management disebutkan 8 tujuan organisasi yaitu : (1)Keadaan pasar, (2) motivasi, (3) produktivitas, (4) sumber2 baik yang bersifat fisik maupun keuangan, ((5) Keuntungan (6) pengembangan dan prestasi manager, (7) tanggung jawab kepada masyarakat.**

VIII. Hambatan Pendidikan.

Sejauh itu penulis belum membahas teknik-teknik yang diperlukan dalam pelaksanaan "management sevices". Di masa mendatang dan hampir dapat dipastikan bahwa pengambilan keputusan yang bersifat kwantitatif mempunyai peranan yang penting. Oleh sebab itu para personil yang bergerak dalam bidang "management services" di masa mendatang itu hendaknya dapat menguasai sejumlah kecakapan-kecakapan tertentu. Dalam usaha memenuhi kebutuhan di masa mendatang itu Newcastle Polytechnic di Inggris, sedang mempersiapkan suatu program post-graduate. Program ini belum selesai disusun, namun beberapa hal dapat dikemukakan bahwa program ini memiliki tiga penahapan kursus.
Pada tahap I titik berat diletakkan pada studi tentang perilaku (behavioral) dan studi kwantitatif. Pada tahap II diberikan konsep tentang system yang meliputi (1) pengawasan management, (2) perancangan dan analisa sistem kerja, serta pengembangan model yang dilengkapi dengan teknik "operational research". Tahap III merupakan program praktek yang berusaha menguji kemampuan yang diperoleh dengan keadaan-keadaan yang nyata.

IX. Kesimpulan.

Dalam tahun 1975, Michael Clay mengemukakan bahwa "management services" ***akan menjadi*** suatu profesi yang sama dengan profesi di bidang "engineering" dan hukum. Memang terdapat perbedaan antara "akan menjadi" dengan "sudah jadi", walaupun perbedaan ini tidaklah semata-mata disebabkan oleh karena kita berada dalam profesi itu. Sudah barang tentu para manager "management services" menghendaki adanya pengaruh terhadap keseluruhan organisasi dan begitu pula para pendidik diharapkan dapat menyebar luaskan ide-ide yang terkandung dalam artikel ini. Perlu dikemukakan disini bahwa dulu kita mempergunakan istilah "time & motion study" yang kemudian istilah itu diganti dengan "work study". Mungkin dengan berjalannya waktu satu saat kita dapat melihat management services itu menjadi suatu kesatuan yang bulat. Dalam suatu organisasi yang besar, mungkin saja unit management services dapat mengembangkan berbagai spesialisasi, namun yang terpenting adalah koordinasi dari berbaga-bagai spesialisasi itu perlu diwujudkan secara nyata dan tidak semata-mata dalam pengertian teoritis.

UNIT "MANAGEMENT SERVICES",
Suatu Model Konsepsionil

BEBERAPA HAL TENTANG PEMBINAAN PEGAWAI NEGERI DAN AKSELERASI PEMBANGUNAN

Oleh :
Soedirdjo

1. Mutu kwalitatip dan kwantitatip pengabdian kepada masyarakat atau public service sesuatu aparat pemerintahan, untuk bagian besar ditentukan oleh tingkat sampai berapa jauh para karyawannya dapat diturut sertakan sebagai suatu team dalam usaha untuk melaksanakan maksud2 dan tujuan-tujuan aparat pemerintahan itu. Pada akhirnya, maka sukses sesuatu organisasi, baik yang besar maupun yang kecil, tergantung pada kwalitas dari usaha semua mereka yang telah terpilih untuk menjalankan organisasi itu serta pada kesediaan dan kemauan para karyawan itu untuk secara aktip berpartisipasi dalam suatu sistem kerja-sama tertentu.

2. Berkenaan dengan hal2 diatas ini, maka tujuan2 pengelolaan pegawai negeri (public personnel management) dapatlah dirumuskan sebagai berikut :

   (a) memiliki sejumlah cukup pegawai yang secara effisien membantu pimpinan menyelenggarakan misi kesatuan organisasi masing2

   (b) membantu setiap karyawan untuk meningkatkan kemampuannya setinggi-tingginya, baik dalam bidang pengetahuan umum maupun dalam bidang kejuruan khusus sesuai dengan spesialisasi pekerjaannya;

   (c) menciptakan suasana dalam hubungan-kerja yang dapat menimbulkan rangsangan positip pada para karyawan untuk masing2 memberikan bagiannya dalam sistim kerja-sama termaksud.

3. Implementasi daripada tujuan termaksud huruf (a) diatas ini menghendaki suatu methode dan prosedur tertentu mengenai recruitment, seleksi dan penempatan pegawai, yang sesuai dengan maksud2 dan tujuan organisasi yang bersangkutan. Implementasinya menghendaki pemenuhan daripada azas-memilih "the right man on the right place, doing the right job and at the right time" (orang yang tepat pada tempat yang tepat, melaksanakan pekerjaan yang tepat pada saat yang tepat pula).

Pada kesempatan ini, kita akan lebih memperhatikan tujuan-tujuan termaksud pada huruf (b) dan (c) diatas tadi, yaitu usaha untuk membina pegawai negeri dan suasana hubungan-kerjanya.

4. Tujuan membina pegawai negeri dan suasana hubungan-kerjanya, menghendaki suatu falsafah pengelolaan yang tidak hanya mengakui pentingnya efficiency, tetapi juga mengakui nilai seseorang individu sebagai manusia. Terdapatlah suatu kejanggalan dalam falsafah pengelolaan pegawai apabila tidak berkesimpulan bahwa perlu untuk memberi dorongan (incentive) pada karyawannya agar melaksanakan dengan lebih baik pekerjaan2 yang sedang dihadapannya dan agar lebih mengenal dan mengetahui potensi2 yang ada pada dirinya.

   Tujuan itu memerlukan suatu program kepegawaian yang lebih memberi perhatian pada perorangan daripada prosedur; yang lebih memperhatikan motivasi, perangsang dan moral daripada ketajaman ujian tertulis, sistim gaji dan penilaian kedinasan; yang lebih prihatin terhadap hasil usaha yang diukur menurut kwalitas, moral dan kegiatan pegawai daripada kesibukan mengenai aparat administrasi kepegawaian.

5. Program kepegawaian perlu mencakup suatu sub-program mengenai latihan pegawai, yang latihan (atau in-sevice training) itu masing2 sekurang2nya :

   (1) menimbulkan pengertian tentang/dan kemampuan pelaksanaan dari informasi2, keterampilan2, cara2 kerja dan sikap2 yang tepat dalam melaksanakan tugas-tugas pekerjaan dalam jabatan yang sedang dipangku;

   (2) menimbulkan pengertian dan apresiasi pegawai tentang :
      a) alasan berdirinya organisasi dimana ia bekerja,
      b) hubungan2 organisatoris dan hubungan2 antar karyawan;
      c) tujuan pemerintah sebagai keseluruhan baik didalam maupun diluar.

6. Kiranya, maka program in-service training termaksud perlu terlebih dahulu direncanakan secara terperinci mengenai :

   (a) ***subject-matter*** : dengan menurut-sertakan para pimpinan/ahli dalam bidang pekerjaan pegawai2 peserta latihan;

   (b) ***waktu penyelenggaraan*** : agar dalam maksimal 2 kali latihan berkala

dalam jangka waktu maksimal 2 tahun dapat di-cover seluruh bagian dari bidang pekerjaan itu ;

(c) *lama latihan:* agar latihan tiap2 kali diselenggarakan secara intensif (bebas tugas atau diluar waktu kerja) selama tidak lebih dari 1 minggu (40 jam);

(d) *pemilihan pelatih2* yang tepat serta *pembiayaan* dan *peralatan* yang akan diperlukan;

(e) *evaluasi hasil latihan:* dalam praktek pelaksanaan tugas dalam masa antara 2 latihan atau setelah seluruh tugas latihan selesai.

7. Program pengelolaan pegawai (personnel management program) hendaknya didasarkan atas pengertian2 yang lebih luas mengenai arti incentive (perangsang) bagi pelaksanaan tugas2 kewajiban, yaitu sebagai berikut:

(a) suatu elemen pokok dalam kesatuan2 organisasi adalah kesediaan/kemauan (willingness) para karyawan untuk memberikan bagian daya-upaya masing2 secara nyata pada sistim kerja-sama masing kesatuan-kesatuan itu;

(b) Kontribusi daya-upaya perorangan2 itu, yang akhirnya merupakan kekuatan kesatuan organisasi yang bersangkutan, diberikan oleh para karyawan karena sesuatu atau pelbagai bentuk rangsangan yang mereka alami masing2;

(c) motivasi2 pribadi mengenai ketahanan diri (self preservation) dan kesenangan/kepuasan diri (self satisfaction) merupakan daya yang dominant, pada dasarnya usaha sesuatu organisasi hanya dapat berlangsung apabila sistim-kerja samanya berjalan sesuai dengan pemenuhan motief2 termaksud, kecuali apabila sistim kerja itu dapat mengubah motivasi2 itu;

(d) setiap perorangan dalam kesatuan-organisasi, sebagai faktor strategis, harus dapat dibujuk dan dirangsang untuk kerja-sama; baginya, maka rangsangan untuk memberikan kontribusi daya-upayanya adalah hasil netto daripada perbandingan antara hal2 yang menyenangkan/memberi kepuasan dan hal2 yang ia tidak senangi dalam sistim kerja-sama itu.

Hasil netto itu dapat diperbesar dengan jalan mengurangi hal2 yang tidak disenangi dan menambah hal2 yang memberi kepuasan.

8. Dalam hubungan pengertian tentang incentive ini, adalah penting pula, untuk membedakan aspek2 positip dan aspek2 negatip dari pada incentives/perangsang sebagai berikut :

Methode incentive, mengenal :

a) bentuk incentive objectif yang positif, ialah :
   1. uang, hadiah2 dan bentuk2 materiil lainnya;
   2. keuntungan2 pribadi yang non-materiil;
   3. kemungkinan untuk memperbesar peranan atau participation;
   4. kedudukan, prestige, kekuasaan;
   5. hubungan antara karyawan yang menyenangkan;

b) bentuk incentive negarif, ialah :
   jam kerja, keadaan tempat dan alat2 kerja dan sebagainya.

Suatu kombinasi dari incentive positif dan negatif dapat menghasilkan netto kepuasan kepada karyawan2 dengan pendirian, sikap dan motivasi2 tertentu, sehingga akhirnya terangsang untuk memberikan kontribusinya dalam usaha-bersama organisasi yang bersangkutan.

9. Akan tetapi sering terjadi, bahwa organisasi tidak mampu memberikan cukup incentive positif yang dapat berfungsi sebagai peransang yang diperlukan, dalam hal ini maka satu-satunya alternatif ialah berusaha untuk merubah pendirian, sikap dan motivasi para karyawan yang bersangkutan sedemikian sehingga incentive2 positif dan negatif yang ada dapat menjadi effektif juga; usaha ini dapat dinamakan Methode Ajakan (persuasion).

Secara praktis maka setiap organisasi senantiasa menggunakan methode incentive dan methode ajakan dalam kombisasi tertentu; yang satu lebih menekankan pada methode incentive dan yang lain lebih mengutamakan methode ajakan.

10. Adapun sifat dan bentuk ajakan untuk menyumbang daya-upaya kepada sistim kerja-sama sesuatu organisasi dapat berkisar antara cara2 yang berikut :

a) menciptakan dan/atau menggunakan situasi yang tiada membuka pilihan lain daripada memberikan kontribusinya pada sistim kerja-sama organisasi yang bersangkutan (coercive);

b) mengintrodusir dan memanfaatkan secara rationil aspirasi2 atau kondisi ideal yang menjadi tujuan umum, seperti :

   (1) rasa solidaritas dalam menghadapi tantangan/urgensi yang dihadapi secara umum;

   (2) mempropagandakan dan menekankan akan pentingnya peranan ilmu

pengetahuan dan penemuan2 baru bagi usaha untuk mencapai keuntungan2 materiil, pentingnya usaha bersama untuk meng-eksploitir secara lebih intensip dan rationil kekayaan alam: tanah, hutan, mineral, sarana angkutan darat, laut dan udara yang kesemuanya dapat secara nyata mendatangkan pemenuhan keinginan dan rasa kepuasan akan kemajuan2 materiil;

c) membina pertumbuhan pelbagai motivasi, dengan jalan :

(1) secara formil memberi pendidikan kearah itu pada karyawan muda,

(2) menimbulkan response emosionil pada para karyawan dengan memberikan saran, contoh, dorongan dan menimbulkan suasana kompetisi serta usaha untuk mengubah kebiasaan2 dan sikap-sikap lama pada para karyawan.

11. Jika pengertian Akselerasi Pembangunan dapat diartikan sebagai uatu idea yang bertujuan untuk dalam tahapan waktu2 yang sama dan dengan input manusia, biaya dan peralatan yang sama, mengusahakan output yang kwantitatip dan kwalitatip lebih tinggi, maka unsur yang perlu ditampilkan dalam bidang input ialah usaha untuk memperbesar kemampuan dan kemauan bekerja pada semua mereka yang involved dalam pembangunan itu.

Untuk itulah perlu ditumbuhkan apresiasi dan pengertian akan masalah2 yang disinggung dalam uraian diatas ini.

ADMINISTRASI LINGKUNGAN

(Environmental Administration)

Oleh :

Prof. Dr. Prajudi Atmosudirdjo, S.H.

Nampaknya, Pemerintah kita pun tidak akan dapat menghindarkan diri dari suatu tugas baru daripada pemerintah negara-negara modern, yakni menjaga, melindungi, dan menyelamatkan LINGKUNGAN kehidupan manusia dan masyarakat yang menjadi unsur pokok daripada setiap negara.

Setiap tugas Pemerintah dilaksanakan, dijalankan, dan diselenggarakan melalui Administrasi Negara.

Hingga kini tugas Pemerintah setiap negara, baik yang sudah maju maupun yang sedang berkembang, ada empat, yakni :

1. menjalankan ***pemerintahan***, yang berarti mempergunakan dan menegakkan kekuasaan serta wibawa Negara, dan terdiri atas empat fungsi/kegiatan :
   - 1.1. ***pengaturan-perundangan***, dan khusus untuk menetapkan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; tidak diperlukan untuk penetapan peraturan-peraturan tingkat di bawahnya, walaupun mempunyai kekuatan undang-undang pula;
   - 1.2. ***pembinaan masyarakat negara***, memberikan penerangan dan peringatan, memanggil para warganegara yang diperlukan untuk didengar keterangannya atau pendapatnya, memberikan perlindungan terhadap berbagai macam gangguan, dan sebagainya;
   - 1.3. ***kepolisian***, yakni bertindak secara langsung terhadap setiap pelanggar undang-undang, menyidik/mengusut, dan menuntut ke depan pengadilan;
   - 1.4. penyelesaian persengketaan atau ***peradilan***, yakni mendamaikan setiap warganegara yang saling berselisih, dan bilamana perkaranya berat meminta bantuan Hakim Agama, Hakim Perdata, atau Hakim Pidana.
2. penyelenggaraan ***tata-usaha negara***, yang terdiri atas :
   - 2.1. ***registrasi***, terdiri atas berbagai macam pendaftaran, seperti : kelahiran, kematian, pernikahan, usaha dagang, usaha pendidikan dan kesenian, dan sebagainya;
   - 2.2. ***inventarisasi***, perincian daripada berbagai macam kekayaan negara, perincian jalan-jalan, jembatan-jembatan, gedung-gedung, rumah-rumah, pemetaan kekayaan mineral, tanah, danau-danau, dan sebagainya;

2.3. *dokumentasi*, penerbitan daripada berbagai macam dokumen sebagai alat pembuktian otentik, seperti : akte kelahiran, akte kematian, sertifikat tanah, paspor, KTP. dan sebagainya;

2.4. *legalisasi*, pengesahan dan pemeteraian terhadap berbagai macam salinan ijasah, salinan surat resmi, surat persaksian, kontrak-kontrak, dan sebagainya;

2.5. *statistisasi*, yakni penyusunan berbagai macam statistik untuk berbagai macam keperluan, baik Pemerintah maupun pihak lain.

3. pengurusan *rumahtangga negara*, yakni pengurusan daripada berbagai macam urusan-urusan yang menjadi tanggung-jawab negara, yang tadinya diurus oleh masyarakat sendiri : pembersihan, urusan sampah, perminyakan, perkebunan, pembibitan pertanian, kesehatan rakyat, pendidikan, dan sebagainya, yang dijalankan pengurusannya oleh dinas-dinas, lembaga-lembaga, balai-balai, institut-institut, badan-badan usaha negara (PN, Perjan Perum, Persero, PD), dan sebagainya.
4. *pembangunan negara* (fungsi ini di Indonesia sudah berjalan sejak tahun 1910), yakni campur tangan Negara secara sistematis dan berencana ke dalam urusan investasi-investasi, baik dilakukan dengan sistem perizinan, perencanaan pengarahan, maupun investasi oleh Negara atau Daerah sendiri.

Dengan tugas-tugas Pemerintah tersebut di atas, maka Administrasi Negara kita hingga kini terdiri atas :

I. Administrasi Pemerintahan, yang terdiri atas :
   i. Administrasi Perundang-undangan,
   ii. Administrasi Pembinaan Masyarakatnegara,
   iii. Administrasi Kepolisian, dan
   iv. Administrasi Peradilan;
II. Administrasi Ketatausahaan negara;
III. Administrasi Kerumahtanggaan negara, dan
IV. Administrasi Pembangunan.

Bilamana penyelamatan, perlindungan, dan penjagaan LINGKUNGAN menjadi tugas Pemerintah pula, maka secara otomatis diperlukan adanya ADMINISTRASI LINGKUNGAN (Environmental Administration, Milieubeheer). Dan secara otomatis pula diperlukan adanya HUKUM LINGKUNGAN (Environmental Law, Milieurecht), oleh karena setiap Administrasi Negara hanya dapat berfungsi dengan baik dengan adanya Hukum Administrasi Negara, di mana Hukum Lingkungan menjadi salah satu bagiannya.

Menurut pendapat saya, Administrasi Lingkungan ini sudah waktunya

untuk mendapat perhatian yang luas, oleh karena dengan cepatnya perkembangan pembangunan, industrialisasi, modernisasi, dan urbanisasi, sudah mulai banyak persoalan-persoalan dan pengaduan-pengaduan yang bermunculan dari masyarakat, baik melalui protes-protes yang disampaikan kepada para pejabat Pemerintah Daerah maupun surat-surat kabar, yang disebabkan oleh pencemaran lingkungan, pengotoran udara atau air, kemikalisasi atau peracunan air, darat, dan udara, gangguan-suara (bising, dentuman, dsb.), kemerosotan hasil ikan oleh karena laut yang dikotori oleh zat-zat pembuangan sampah paberik, dan lain sebagainya.

Bilamana kita mau memperhatikan keluh-kesah masyarakat disekitar proyek-proyek pembangunan industri, kota, listrik, gas, minyak, dan sebagainya, maka masalah-masalahnya sudah banyak sekali, dan harus selekasnya mendapatkan perhatian sebelum terlambat atau parah.

Pertanyaan-pertanyaan yang timbul sekarang adalah :

a. siapakah yang harus menjalankan Administrasi Lingkungan (environmental administration, milieubeheer),
b. apakah obyek-obyeknya atau sasaran-sasarannya, dan
c. apakah ukuran-ukuran atau kriteria atau pegangannya.

Pada prinsipnya, administrasi lingkungan tersebut adalah tugas dan fungsi daripada Pemerintah Pusat, akan tetapi di dalam praktek nanti, yang akan menjadi Administrator Lingkungan adalah para Pejabat yang berwenang memberi berbagai macam IZIN : izin usaha, izin mendirikan bangunan, izin dalam rangka Undang Undang Gangguan, izin peternakan, izin perikanan, izin perhutanan, izin pertamanan, izin berburu, izin menyemprot memakai insektisida, pektisida, dsb., izin membuat bendungan air, dan sebagainya. Dan sebagian besar daripada para Pejabat Perizinan tersebut berada pada tingkat Daerah II atau Kabupaten atau Kotamadya.

Administrasi Lingkungan tersebut harus dilakukan bersama oleh para Pejabat Perizinan tersebut di atas melalui pola-pola atau prosedur-prosedur kerja tertentu yang menuju ke KOORDINASI dan INTEGRASI.

Yang menjadi obyek atau sasaran daripada administrasi lingkungan tersebut adalah EKOLOGI, artinya : menjaga keseimbangan yang paling baik antara ***organisme*** tertentu (yakni Manusia dan Masyarakat) dan ***lingkungannya***. Lingkungan ini terutama akan bersifat ***fysik, kimiawi, biologis, sosial,*** dan ***kulturil.***

Dalam Administrasi Lingkungan yang menjadi sasaran utama adalah lingkungan fysik, kimiawi, dan biologis, yang disebut pula secara singkat dengan ***lingkungan alamiah.*** Masalah-masalah yang menyangkut lingkungan sosial sudah banyak mendapat perhatian dari segi hukum, politik, dan ekonomi.

Adapun yang menjadi ukuran atau kriteria di dalam Administrasi

Lingkungan tersebut adalah cabang baru daripada Hukum Administrasi Negara yang disebut HUKUM LINGKUNGAN (environmental law, milieureht).

Hukum Lingkungan ini pada pokoknya terdiri atas tiga bagian, yakni :

1. Hukum Kesehatan Lingkungan (milieuhygienerecht),
2. Hukum Penyelamatan Lingkungan (milieubeschermingsrecht),
3. Hukum Tata Lingkungan (milieuordeningsrecht).

Hukum Lingkungan ini sebagian terbesar memang termasuk dalam Hukum Administrasi Negara, akan tetapi sebagian kecil, yakni yang menyangkut sanksi-sanksinya, termasuk dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata.

Dengan demikian, maka Hukum Lingkungan ini menjadi instrumentarium yuridis daripada Administrasi Lingkungan. Dasar bagi timbulnya dan berkembangnya Hukum Lingkungan ini di Indonesia adalah Undang-Undang Gangguan no. 226 tahun 1926, yang kemudian diperluas dengan berbagai macam undang-undang atau peraturan susulan, termasuk misalnya Undang-Undang Pertambangan.

Pemerintah sebagai Penguasa Lingkungan (Environmental Guardian) dan sebagai Administrator Lingkungan.

Pemerintah sebagai Pemerintah atau Penguasa Negara menjalankan *pemerintahan* (government). Dalam hal ini Pemerintah menetapkan *policy* (kebijaksanaan Pemerintah, regeringsbeleid), mengambil *keputusan-keputusan pemerintahan,* yang bersifat politik (governmental decisions, regeringsbesluiten), dan melakukan *tindakan-tindakan pemerintahan* (government action, overheidshandelingen, regeringsoptreden).

Bentuk-bentuk yuridis daripada ketiga macam perbuatan pemerintahan tersebut di atas ada empat, yakni :

1. pengaturan-perundangan,
2. pembinaan masyarakatnegara,
3. kepolisian, dan
4. peradilan atau penyelesaian persengketaan.

Melalui Organisasi Pemerintahan (yang terdiri atas Struktur dan Sistim Pemerintahan) dicipta suatu sistim kerjasama antar Pejabat-Pejabat Pemerintah (ambtsdragers).

TUJUAN dari pada *tugas* Pemerintah untuk menjalankan *pemerintahan* adalah : *menegakkan kekuasaan dan wibawa negara* (handhaving van het staatsgezag).

Namun, Pemerintah negara modern ternyata *tidak* hanya bertugas menjalankan pemerintahan saja.

Sepanjang masa tugas-tugasnya bertambah, dengan alasan "siapa lagi ?

Kapan Pemerintah yang mempunyai kekuatan dan wibawa untuk melakukannya" .

Demikianlah, maka timbul kompleksitas-kompleksitas dalam kegiatan-kegiatan Pemerintah sehari-hari, yang memerlukan pejabat-pejabat yang berpendidikan cukup tinggi untuk setiap kali melakukan "mental switch", (merobah sikap, bahasa, dan cara berpikir pada setiap kali berubah ***posisi***), untuk bersikap wajar(redelijk, reasonable, bisa diajak diskussi bila timbul masalah yang pelik), pandai menganalisa, dan cepat mengambil keputusan setiap kali menghadapi masalah atau persoalan ***tugas*** yang kian hari kian beraneka ragam.

Di samping atau di bawah ***tugas pemerintahan*** tersebut di atas, Pemerintah diberi tugas oleh Negara untuk : menyelenggarakan ***tatausaha negara***, yang bertujuan menyelenggarakan suatu sistim informasi dan dokumentasi ; ***mengurus rumahtangga negara***, mengurus segala macam usaha-usaha negara yang tadinya diselenggarakan sendiri oleh masyarakat; merencanakan dan menjalankan ***pembangunan negara***, dan sekarang, setelah melihat kenyataan: menjalankan PENYELEMATAN DAN PENJAGAAN EKOLOGI, menjaga jangan sampai kita sebagai manusia yang hidup secara perorangan, keluarga, dan masyarakat, tahu-tahu kekurangan udara segar untuk pernafasan, minum air yang mengandung racun, makan sayur dan daging yang menimbulkan penyakit, diganggu oleh bising suara dan asap mesin sehingga sakit kepala, kanker, gila, dan sebgainya.

Penunaian tugas-tugas Pemerintah tersebut memerlukan ADMINISTRASI, artinya: Organisasi, Tata Usaha, dan Management.

Administrasi dijalankan oleh Administrator, dan Pemerintah ditetapkan oleh Undang Undang Dasar untuk merangkap sebagai Administrator.

Maka timbullah lagi ***sumber*** daripada berbagai macam konflik dan masalah di dalam hubungan antara para Pejabat dengan para Warga Masyarakat, oleh karena tidak semua Pejabat mampu melakukan "mental swtich" yang cepat, yakni switch dari seorang ***Pejabat Pemerintah***, Pejabat Penguasa, yang bersikap kereng, tegas, berwibawa, berkuasa, untuk ***merobah dirinya*** menjadi ***Pejabat Administrasi***, yang harus bersikap sebagai penyelenggara dan pemberi pelayanan (service, dienst; dienst dalam bahasa Belanda yang di Indonesiakan menjadi "dinas" berarti: pelayanan, pemberian pertolongan, service).

Adanya lima tugas Pemerintah, sebagaimana saya uraikan diatas, secara otomatis menimbulkan lima Administrasi, di mana Pemerintah berubah status menjadi Administrator dan menjalankan ***Administrasi*** yang ***tidak bersifat politik***, melainkan bersifat tehnis penyelenggaraan belaka, berupa pengorganisasian, penatausahaan, dan management daripada ***penyelenggaraan*** (bukan pelaksanaan dalam arti eksekutif, melainkan realisasi, implimentasi, pewujudan) tugas-tugas Pemerintah, yakni :

1. Administrasi Pemerintahan (atau Tata Pemerintahan, yang ***tidak sama***

dengan Pemerintahan, oleh karena tidak bertujuan menegakkan kekuasaan dan wibawa negara, melainkan menyelesaikan segala sesuatunya yang menjadi konsekwensi-konsekwensi daripada policy, keputusan, dan tindakan pemerintahan),

2. Administrasi Ketatausahaannegara (State's Information and Documentation System Administration),
3. Administrasi Kerumahtanggaannegara,
4. Administrasi Pembangunan, dan
5. Administrasi Lingkungan.

Dengan adanya dua fungsi daripada Pemerintah, karena merangkap sebagai Administrator, maka ada :

I. ***Penguasaan Lingkungan,*** yang bersifat politik negara, dijalankan melalui :
   a. perundang-undangan lingkungan,
   b. perlindungan lingkungan,
   c. kepolisian lingkungan, dan
   d. peradilan lingkungan, baik pidana, perdata, maupun administratif/ administrasi; dan

II. ***Administrasi Lingkungan,*** yang bersifat tehnis-penyelenggaraan, dan menyelesaikan segala sesuatunya yang menjadi konsekwensi-konsekwensi daripada policy, keputusan, dan tindakan Pemerintah sebagai Penguasa Lingkungan.

ADMINISTRASI LINGKUNGAN meliputi tiga bidang, yakni :

1. ***Administrasi Kesehatan Lingkungan,*** yang berpusat pada Departemen Kesehatan, Departemen Pertanian, dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
2. ***Administrasi Penyelamatan Lingkungan***, yang berpusat pada Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, Departemen Perdagangan (masalah verpakking!), Departemen Perindustrian, dan Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi.
3. ***Administrasi Tata-Lingkungan*** termasuk di dalamnya: land use (penggunaan tanah), pemilikan tanah (land ownership), yang berpusat pada Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pertanian.

Adapun yang menjadi masalah-masalah, sekaligus menjadi ***tehnik-tehnik*** pelaksanaan Administrasi Lingkungan, adalah terutama :

a. ***Perizinan Penggunaan Lingkungan,*** meliputi bermacam-macam izin untuk menggunakan tanah dan air, izin untuk menebang kayu dan hutan, izin merubah status penggunaan tanah, izin mendirikan bangunan dalam arti luas (termasuk pemasangan jaringan distribusi air minum, listrik, gas, sistim pendingin atau pemanas), izin membuat jalan dan saluran air, izin mendirikan paberik atau instalasi-instalasi sejenis;

b. ***Perencanaan Penggunaan Lingkungan***, meliputi perencanaan regional, perencanaan kota, perencanaan jaringan kommunikasi dan transportasi.
c. ***Kepolisian Lingkungan***, dan ***Pengawasan Lingkungan***,
d. ***Perundang-undangan Lingkungan***,
e. ***Penyusunan Syarat-Syarat dan Kriteria Penggunaan Lingkungan***,
f. ***Peradilan Lingkungan***, termasuk penentuan macam atau bentuk dan berat hukuman bagi pelanggaran dan kejahatan lingkungan.

Dari uraian serba singkat dan sederhana di atas semoga jelaslah bahwa di masa-masa mendatang, sejalan dengan kemajuan Pembangunan dan Modernisasi Bangsa dan Negara kita, kita akan makin lama makin banyak menghadapi masalah-masalah lingkungan.

Masalah lingkungan adalah masalah yang akan menentukan kesehatan, daya kerja, mati dan hidup bangsa-bangsa dan dunia di masa-masa mendatang.

Semoga masalah Administrasi dan Hukum Lingkungan itu akan dapat menarik perhatian yang cukup dari semua pihak yang berwenang dan berkepentingan.

HUMANISTIC MANAGEMENT
IN ORGANIZATIONS AND SOCIETY

By :
Dr. Ragaa Makharita

The ubiquitousness of organizations has motivated social scientists to study the various facets of organizations and their impact on human behavior. The chief interest has certainly been in discovering the influences that impinge upon the human individual from his organizational environment and how he responds to such influences.

The interest in the study of organizations and the resulting wealth in the literature has been an important part of the continuous interest in management and the incessant search for better ways to achieve efficiency in operations. The golden goal of efficiency, of which increased productivity is a major component, has led to various ways of manipulating the worker and influencing his behavior to achieve the ends of the organization. Such manipulations were based on the prevalent concept of Man and the interpretation of the employee's role vis-a-vis the firm. When Man was looked upon as private property or part of the tools of production that the businessman owned, he was denied his human rights and was used and disposed of accordingly. When he was looked upon as an economic being who was solely motivated by monetary rewards, his job was organized around this concept, and the training and tools were provided to increase the efficiency of this human machine.

When the mecanistic concept of human behavior was excessively applied, efficiency and productivity decreased. This led social scientists to look for clues. Thus the concept of man as a social being developed. Man did not live by bread alone, he was an individual with social and psychological needs that had to be satisfied. Thus the human relations school in management was established. Its impact on managerial behavior and organizational structure is well known in the literature today. The recognition of those needs led to search for ways of satisfying them to increase efficiency and productivity. Questions of job security, achievement, upward mobility, status, recognition, and rewards became predominant. They influenced managerial policy on employment, training remunerations, and tenure.

The behavioral sciences developed and showed us that the claims of the human relations school were at best simplistic, if not naïve. The behaviorists added another dimensions : the impact of the individual as a behavioral system

on job performance and the concomitant interaction between him and the job environment, including the machines and the humans he deals with both structurally and behaviorally. Another, impetus to this trend came from cybernetics and systems engineering. Man, then is neither exclusively an economic nor a social being. Man is part of a system which includes all facets of this life, both on the job as well as outside it. The ecological approach to the understanding of human behavior considers man in his interaction with various influences from the different parts of his total environment. This includes himself with all his capabilities and his behavioral and attitudinal characteristics, both innate and acquired, as one unit. It also includes his social relationships, all the elements of the physical surroundings he lives in, the work environment with all its aspects and components, the stresses of the job, the institutions he deals with, and all aspects of the formal and informal organizations of which he is a part.

This ecological approach is comprehensive. It is a humanistic approach which considers man as the pivot around which all the functions of society revolve. All the activities of the society aim at improving the life of the human being and the satisfaction of his varied and changing needs. All human efforts throughout the history of civilization have aimed at making life more pleasant by making it more purposeful and comfortable.

This approach is now possible to comprehend and appreciate, especially in a society where organizations have become very large and the traditional relationship between ownership and employees has faded or is fading away.

Managers in the great majority of private enterprises are professional people who are entrusted to do the job on behalf of an absentee, sometimes quite unknown ownership. So are all the managers of the public and government sectors of the economy.. Managers are trustees of property which is more and more becoming so diffused and intangible. Managers now are people with power, but without property.

It is only in the light of such realization that a humanistic approach to management becomes possible. The impact of humanistic management takes its momentum from such realization. It sets us to think of the patterns of relationships that govern all the participants in the organization as well as those that govern those participants and the recipients of their services or the consumers of their products.

Humanistic management then condisers all role players in an organization as interdependent participants or behavioral cells in a comprehensive system. This implies that the traditional barriers should be dropped. It also implies the ending of the dichotomy, worker-manager, since all are participants in activities to achieve specific ends.

What about the concepts of hierarchy in organizations and the related status symbols and benefits associated with higher levels of management? The levels are still there. They change their structure, however. Instead of being vertically taller, they become horizontally wider. The symbols may be important motivators as well as authority indicators. The wider and more complex the responsibilities, the more the rewards. The distinction between levels, therefore, becomes one of scope of responsibility; not of high and low, but of degree of authority and related decision-making powers.

Humanistic management is also a democratic approach, since it considers all the people in the organization as participants in purposeful activities. Humanism here implies the respect to and consideration of the ideas, the work and the participation of all people involved. I believe that such an attitude is in itself a great motivator and an effective way to achieve efficiency. I think we need such an attitude today more than ever, especially in large organizations where distribution of labor and narrow specializations have splintered the human efforts and have deprived him of the pleasure of seeing the whole job done and completed. Such splintering of the job and the impossibility for the one individual to shake the mammoth organization, have led to frustration, alienation, and certainly to apathy, hence the problems of low morale and low productivity.

This approach has important implications for training managers today. We do not train them to be organization men with little concern to the recipients of their services. We train the men and women to think of themselves as important participants in the continuous process of management and to look at their specific roles as significant parts of the quest to achieve objectives. This should increase job satisfaction and improve their performance.

For managers this approach means the respect to and consideration of all those whose work they supervise; their ideas should be sought, their participation encouraged. In decision-making, humanism in management means that the rational is not necessarily humanistic; that which is quantitatively called for, is not automatically workable. It also means that if an alternative course of action is humanistically called for, while quantitatively it is not optimal, the humanistic considerations ought to outbalance the economic, the rational.

More humanism in management is in the long-run a useful and profitable approach. It reduces alienation and lessens the negative work attitudes that researchers have found in many industrial organizations in the last few years. Humanistic management should be the approach in the seventies and the years to come.

from the Journal for Humanistic Management
Inaugural Issue, 1973

K R O N I K

1. Sebagaimana telah kami beritakan dalam M.A.N. No. 19/1977 bahwa dalam rangka kerjasama Lembaga Adminstrasi Negara dengan Institut International d'Administration Publique telah diadakan Temu Karya Administrasi Pembangunan Pedesaan Indonesia - Perancis di Jakarta mulai dari tanggal 1 s/d 9 Agustus 1977. Penanganan Temu Karya itu dilaksanakan bersama-sama antara LAN, Departemen Dalam Negeri - BAPPENAS, mengingat substansi Temu Karya itu merupakan bidang tanggung jawab fungsionil ketiga Instansi Pemerintah tersebut. Kesimpulan-kesimpulan yang telah diperoleh dari Temu Karya tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :
   a. Ada persamaan antara sistim Administrasi Pemerintahan di Perancis dan di Indonesia.
   b. Misalnya persamaan antara tugas-tugas seorang Prefect dan Gubernur.
   c. Kedua Pemerintahan sama-sama yakin bahwa peranan Administrasi sangat penting dalam pembangunan negara yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan Rakyat.
   d. Keyakinan bahwa dalam modernisasi kehidupan masyarakat, nilai-nilai kebudayaan yang tua (yang membentuk kepribadian bangsa) perlu diperhitungkan.
   e. Pembangunan Desa adalah salah satu usaha untuk membendung urbanisasi.
   f. Kedua sistim administrasi memberikan arti penting bagi kordinasi dalam administrasi pembangunan pedesaan.
   g. Ada pula perbedaan-perbedaan yang terlihat a.l. dalam :
      - Kriteria desa (penduduk)
      - Komposisi penduduk Indonesia kebalikan dari keadaan Perancis.
   h. Kecenderungan penduduk Perancis ke Desa sebagai akibat polusi, traffic jam, kesukaran perumahan, dan sebagainya.
   i. Tujuan dari pembangunan Regional adalah a.l. keserasian pertumbuhan antara Daerah seperti halnya di Indonesia.
   j. Arah Administrasi Pembangunan Indonesia sudah tepat.

A. Dari tanggal 10 s/d 28 Oktober 1977 oleh Lembaga Administrasi Negara dengan bekerja sama dengan APDAC (Asian & Pasific Development Center) dan Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan, Departemen Keuangan R.I. telah diselenggarakan suatu course tentang Integrated Approach to Budgeting.
   Tujuan course ini adalah memperkenalkan konsep I.A.B. (Integrated Approach to Budgeting) yang telah dikembangkan oleh APDAC yang

dapat menyempurnakan serta memperkuat usaha-usaha pembangunan nasional melalui pendekatan, teknik dan prosedur yang diberikan. Peserta Course terdiri dari para pejabat yang memiliki pengalaman dalam perencanaan dan penyusun anggaran. Para peserta berasal dari Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Srilangka dan Thailand.

B. Dari tanggal 31 Agustus s/d 2 September 1977, di Bali telah diadakan Sidang Dewan Eksekutif Eropa (Eastern Regional Organizational of Public Administration). Hadir dalam Sidang Dewan Eksekutif ini adalah anggota-anggota dari Teheran, Malaysia, Filipina, Korea Selatan, Jepang, Thailand, Hongkong, Australia dan Indonesia. Selain dari Sidang Dewan Eksekutif Eropa ini, telah pula diadakan pertemuan para ahli administrasi negara yang berasal dari Teheran, India, Thailand, Singapura, Filipina, Indonesia, Korea Selatan, Jepang, Australia, Hongkong, P.B.B. dan ESCAP. Thema pokok pembicaraan para ahli ini adalah menyangkut Penilaian Tentang Peranan Administrasi Negara dalam Negara-negara berkembang.

2. Pembukaan Sidang Dewan Eksekutif EROPA ini dilakukan oleh Menteri Menpan, DR. J.B. Sumarlin. Berhubung Ketua Dewan Eksekutif EROPA dari Teheran dan Ketua I Dewan Eksekutif Eropa dari Filipina berhalangan hadir, maka seluruh sidang-sidang Dewan Eksekutif Eropa di Bali itu dipimpin oleh Ketua II Dewan Eksekutif Eropa yaitu Dr. Sondang P. Siagian dari Indonesia.

3. Beberapa Resolusi penting yang telah diterima dalam sidang Dewan Eksekutif Eropa ini adalah sebagai berikut :
   a. Menerima tawaran Pemerintah Filipina untuk menjadi tuan rumah bagi Sidang Umum EROPA IX di Manila menjelang akhir tahun 1978.
   b. Perubahan thema konperensi yang akan datang sejalan dengan Sidang Umum IX itu, dari thema ***Masalah-masalah management di Kota Metropolitan di Asia*** menjadi thema ***Administrasi Pembangunan Pedesaan.*** Alasan perubahan thema ini adalah Administrasi Pembangunan Pedesaan adalah lebih relevant untuk dibicarakan dalam konperensi yang akan datang itu dari masalah-masalah management perkotaan.
   c. Dewan Eksekutif telah sepakat untuk mengadakan perubahan-perubahan kegiatan-kegiatan Pusat EROPA, yaitu Pusat Pemerintahan Daerah berada di Tokio, Jepang; Pusat O & M di Seoul, Korea Selatan; dan Pusat Pendidikan dan Latihan di New Delhi, India. Semua Pusat-Pusat EROPA itu bergerak dalam pendidikan dan latihan, penelitian dan pengembangan.

majalah ADMINISTRASI NEGARA

No. 20 Tahun ke XVII 1978

ADMINISTRASI NEGARA

Majalah Administrasi Negara adalah Majalah kejuruan, bersifat teknis – ilmiah – praktis yang memuat artikel-artikel bermutu tentang penemuan baru research, pendidikan dan training dalam Public dan Business Administration :

Majalah Administrasi Negara dipersembahkan kepada masyarakat kita umumnya dan khususnya para Administrator, Manager, Pemimpin, Karyawan dan Mahasiswa guna perbaikan dan perkembangan administrasi yang baik di tanah air kita.

Dicetak : *"L A N" Offset.*
Isi di luar tanggung jawab percetakan.

No. 20/78 Tahun ke XVII.

ISI

Hal.

EDITORIAL .... 2.

DR. SONDANG P. SIAGIAN, PJS. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA.
Integrasi dalam administrasi dengan referensi khusus terhadap bidang Kepegawaian, Perlengkapan dan Keuangan .... 4.

DRS. F.X. SOEDJADI, M.P.A.,
Ilmu management mencoba menjawab tantangan lingkungan .... 15.

DRS. SALAMOEN SOEHARJO, M.P.A.,
Sekilas tentang: Federal Executive Institute (FEI), Lembaga Latihan bagi Pegawai Tinggi Pemerintah Federal di Amerika Serikat .... 28.

MARTIN, RURAL DEVELOPMENT USAID / INDONESIA,
Seminar Perencanaan dan Penilaian Proyek................................ 51.

DR. ARIE HALACHMI, INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS, KANSAS UNIVERSITY,
Let the Workers Tell What Should be Changed .... 57.

KRONIK .... 64.

No. Izin Terbit : *0535/Per.2/SK/DIR.PP/SIT/1971. Tanggal 6 Maret 1971.*
No. Izin Cetak : *Kep.026 PC/III/1971. Tanggal 18 Maret 1971.*

EDITORIAL

XX TAHUN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Pada tanggal 5 Mei 1978, Lembaga Administrasi Negara genap berusia 20 tahun. Bagi Lembaga Administrasi Negara sebagai suatu lembaga ilmiah yang sekaligus merupakan salah satu lembaga Pemerintah, usia 20 tahun itu adalah usia yang relatif masih muda. Namun demikian, didalam suatu negara yang sedang membangun seperti Negara kita ini, dimana dituntut adanya administrasi dan aparatur Pemerintah yang mampu menunjang pelaksanaan pembangunan tersebut secara efektif, efisien dan ekonomis, maka dari Lembaga Administrasi Negara banyak dituntut peranannya yang aktif didalam usaha penyempurnaan administrasi negara di Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selama 20 tahun yang lalu, telah cukup banyak hasil-hasil yang dicapai oleh Lembaga Administrasi Negara dalam usaha penyempurnaan administrasi dan aparatur Pemerintah. Usaha-usaha tersebut berupa usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan administratip dari pada aparatur Pemerintah, untuk meningkatkan pengelolaan tata organisasi, kepegawaian, keuangan dan tata-cara kerja serta untuk meningkatkan pengetahuan mengenai segi dinamis dari pada administrasi negara seperti kepemimpinan, kordinasi, pengawasan dan sebagainya. Hasil-hasil dari usaha-usaha tersebut diatas telah banyak membantu dalam meningkatkan pelaksanaan tugas aparatur Pemerintah secara efektif dan efisien.

Pelaksanaan pembangunan yang kita laksanakan sejak permulaan Repelita I sampai sekarang dan juga untuk masa-masa mendatang, menuntut peranan aktif yang dilaksanakan secara tepat dari seluruh aparatur Pemerintah guna mencapai tujuan Pembangunan Nasional kita yaitu untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Panca-sila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, tertib dan damai.

Untuk dapat memenuhi tuntutan yang demikian itu dengan sebaik-baiknya dan sesuai pula dengan tuntutan pembangunan yang selalu meningkat, maka agar usaha-usaha penyempurnaan administrasi dan aparatur Pemerintah dapat selalu menunjang usaha-usaha pelaksanaan pembangunan, maka kiranya perlu diusahakan adanya orientasi baru dalam titik berat usaha-usaha tersebut, yaitu pada bidang-bidang yang lebih dikaitkan dengan bidang substansi pembangunan, terutama bidang-bidang yang mendapatkan prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan, baik secara sektoral maupun secara regional.

Keberhasilan usaha-usaha penyempurnaan administrasi dan aparatur Peme-

rintah tersebut tidak semata-mata tergantung pada Lembaga Administrasi Negara sendiri, tetapi tergantung pada usaha-usaha seluruh aparatur Pemerintah dengan dukungan dan partisipasi seluruh masyarakat. Oleh karena itu diharapkan adanya kontrol masyarakat terhadap usaha-usaha tersebut.

Dengan demikian maka pembinaan, penyempurnaan dan penertiban aparatur Pemerintah akan dapat mencapai tujuannya seperti dinyatakan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yaitu antara lain agar aparatur Pemerintah tersebut dapat mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa sehingga mampu melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintah maupun untuk menggerakkan pelaksanaan pembangunan secara lancar.

Akhirnya kepada Lembaga Administrasi Negara yang baru saja memperingati hari ulang tahunnya yang kedua puluh, kami ucapkan selamat berulang tahun dan mudah-mudahan dimasa-masa mendatang selalu meningkat kemampuannya untuk melaksanakan tugasnya yang berat tetapi mulia itu.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberkati kita sekalian.

Redaksi M.A.N.

INTEGRASI DALAM ADMINISTRASI DENGAN REFERENSI KHUSUS TERHADAP BIDANG KEPEGAWAIAN, PERLENGKAPAN DAN KEUANG- AN. *

Oleh :
DR. SONDANG P. SIAGIAN.
PJS. KETUA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

I. PENDAHULUAN.

1. Masalah-masalah integrasi dalam Administrasi adalah masalah-masalah yang apabila tidak terpecahkan secara konsepsional dan tuntas dapat menjadi "kerikil-kerikil" penghalang dalam peningkatan usaha mengemban misi dan melaksanakan fungsi Pemerintahan.
2. Adalah suatu hal yang sangat menggembirakan bahwa Aparatur Pemerintah dan para pejabatnya sudah semakin sadar tentang pentingnya pendekatan terpadu (integrated approach) terhadap pelaksanaan tugas dan pemecahan masalah yang dihadapi, baik dalam melaksanakan tugas-tugas umum Pemerintahan, maupun, dan terutama dalam menggerakkan dan menyelenggarakan pembangunan.
3. Dikatakan sangat menggembirakan karena memang pelaksanaan tugas kewajiban Pemerintah dan Aparaturnya begitu kait-mengkait satu sama lain sehingga pendekatan yang "piecemeal" atau "incremental" bukannya akan mempermudah pemecahan masalah, akan tetapi justru akan mempersukarnya. Dengan perkataan lain, dalam melaksanakan tugasnya dan dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya Aparatur Pemerintah tidak boleh berfikir dan/atau bertindak secara berkotak-kotak, melainkan harus bergerak sebagai suatu kesatuan yang bulat.
4. Pendekatan demikian mutlak, baik dalam usaha menangani bidang-bidang substantif, sektoral, lintas sektoral, regional, maupun bidang-bidang penunjang seperti kepegawaian, keuangan dan material.
   Yang terakhir ini akan saya coba bahas dalam karya tulis ini.

II. PEMBANGUNAN ADMINISTRASI SEBAGAI SINE QUA NON KEBERHASILAN PEMBANGUNAN NASIONAL..

1. Secara filosofis dan konsepsional, strategi pembangunan nasional yang kita anut sudah tepat.
2. Tepat oleh karena pembangunan nasional kita, yang secara sungguh-sungguh kita sudah mulai laksanakan sejak REPELITA I, sedang kita laksanakan sekarang dalam REPELITA II dan akan kita lanjutkan dalam REPELITA-REPELITA yang akan datang, memiliki ciri-ciri pokok seperti :

---

* Karya tulis ini semula disampaikan sebagai prasaran pada Rapat Kerja "Kepegawaian, Perlengkapan dan Keuangan " Departemen Pertanian pada tanggal 25-2-1978.

2.1. ditujukan kepada peningkatan mutu hidup seluruh Bangsa Indonesia dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya;

2.2. mencakup semua peri kehidupan Bangsa yang tercermin dalam 2.2.1 pembangunan dalam bidang ideologi,

2.2.2. pembangunan politik,

2.2.3. pembangunan ekonomi,

2.2.4. pembangunan sosial-budaya,

2.2.5. pembangunan pertahanan dan keamanan.

2.3. Mempergunakan suatu skala prioritas dalam arti mendahulukan pemecahan masalah-masalah yang paling mendesak, yang bagi kita adalah pembangunan dibidang ekonomi, mengingat bahwa sebagian besar masyarakat kita, terutama yang tinggal didaerah pedesaan hidup dalam keadaan miskin. Bahkan tiga dari sepuluh anggota masyarakat Indonesia dewasa ini masih hidup dibawah garis kemiskinan absolut.**

2.4. Mengandalkan kepada kekuatan sendiri dengan meningkatkan kemampuan potensial menjadi kemampuan riil yang menyangkut seluruh aspek-aspek "input" pembangunan tanpa menutup kemungkinan memperoleh bantuan dari luar selaku komplemen dari kekuatan sendiri yang harus diakui memang masih terbatas.

2.5. Secara konsepsionil pembangunan dirumuskan berimbang, tetapi dalam pelaksanaan diberlakukan prinsip bertahap dan berkelanjutan.

2.6. didukung oleh "political will" yang kuat dan didasarkan kepada aspirasi-aspirasi yang timbul dari dan didalam masyarakat serta diexpresikan melalui jalur-jalur konstitusional dengan cara-cara yang sesuai dengan tatakrama demokrasi yang sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia.

2.7. dilaksanakan dengan partisipasi seluruh masyarakat dibawah bimbingan dan penggalakan oleh Pemerintah beserta seluruh Aparaturnya.

3. Dalam pada itu tidak kurang pentingnya untuk disadari ialah bahwa filsafat, konsepsi dan strategi pembangunan nasional itu *an sich* tidak akan mendekatkan Negara dan Bangsa Indonesia kepada tujuan akhir nasionalnya, yaitu masyarakat adil dan makmur, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

4. Dengan perkataan lain, aspirasi untuk membangun, keputusan politik dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah dirumuskan hanya akan mempunyai nilai-nilai praktis apabila aspirasi, keputusan dan kebijaksanaan tersebut diterjemahkan kepada kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

5. Kegiatan-kegiatan pelaksanaan keputusan politik itulah yang biasanya dikenal dengan Administrasi.

** Lihat Pidato Kenegaraan Bapak Presiden R.I. pada tanggal 16 Agustus 1977 yang lalu dihadapan sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat R.I.

6. Tegasnya, tidak ada satu pun segi pembangunan yang tidak ada implikasi administratifnya.

7. Misalnya saja, strategi pembangunan dibidang ekonomi menuntut administrasi perekonomian negara. Pembangunan berbagai sektor masing-masing menuntut administrasi sektoral.

Dus ditinjau dari segi administrasi pembangunan, bagi suatu negara yang sedang membangun seperti Indonesia mutlak dikembangkan administrasi sektoral seperti :

7.1. Administrasi Pertanian,
7.2. Administrasi Industri,
7.3. Administrasi Kesehatan,
7.4. Administrasi Pendidikan,
7.5. Administrasi Perhubungan,
7.6. Administrasi Perdagangan,
7.7. dan sebagainya.

8. Disamping itu, pengalaman menunjukkan bahwa peranan Pemerintah beserta seluruh Aparaturnya, baik di Pusat maupun didaerah, sangat penting, bahkan dapat dikatakan dominan.

Peranan itu pada umumnya berwujud dalam peranan selaku :

8.1. Modernisator,
8.2. Katalisator,
8.3. Stabilisator,
8.4. Innovator,
8.5. Pelopor.

usaha-usaha pembangunan disegala bidang.

9. Apakah Aparatur Pemerintah mampu memainkan peranan tersebut atau tidak sangat tergantung pada kesungguhan Pemerintah untuk melakukan pembangunan administrasi.

10. Bagi kita di Indonesia hal ini tidak menjadi persoalan oleh karena telah terbukti dengan jelas bahwa sejak semula Pemerintah Orde Baru telah menyadari benar-benar pentingnya pembangunan Administrasi dalam rangka pembangunan Nasional.

III PENDEKATAN SISTIM DALAM PEMBANGUNAN ADMINISTRASI.

1. Sasaran-sasaran pokok dari usaha-usaha pembangunan Administrasi antara lain adalah :

1.1. menciptakan Aparatur, termasuk Aparatur Perekonomian Negara, yang semakin responsif terhadap tuntutan pembangunan yang semakin meningkat pula;
1.2. mengusahakan terciptanya Aparatur Pemerintah yang bergerak sebagai suatu kesatuan bulat ("total system").;
1.3. meningkatkan kesadaran tentang peranan Aparatur Pemerintah seba-

gai Aparat Pelayanan kepada masyarakat;

1.4. meningkatkan kapasitas substantif sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing;

1.5. mengusahakan peningkatan kemampuan administratif untuk menunjang pelaksanaan kegiatan-kegiatan substantif/tehnis;

1.6. meningkatkan orientasi kepada missi dan masa depan dengan pandangan yang "holistic" dan innovatif;

1.7. melakukan usaha-usaha yang memungkinkan Aparatur Pemerintah, terutama unsur manusianya, lebih mampu berperan selaku "change agents" dan "agents of development".

2. Dengan perkataan lain, pembangunan Administrasi terutama ditujukan untuk menciptakan "ideal type of bureaucracy".

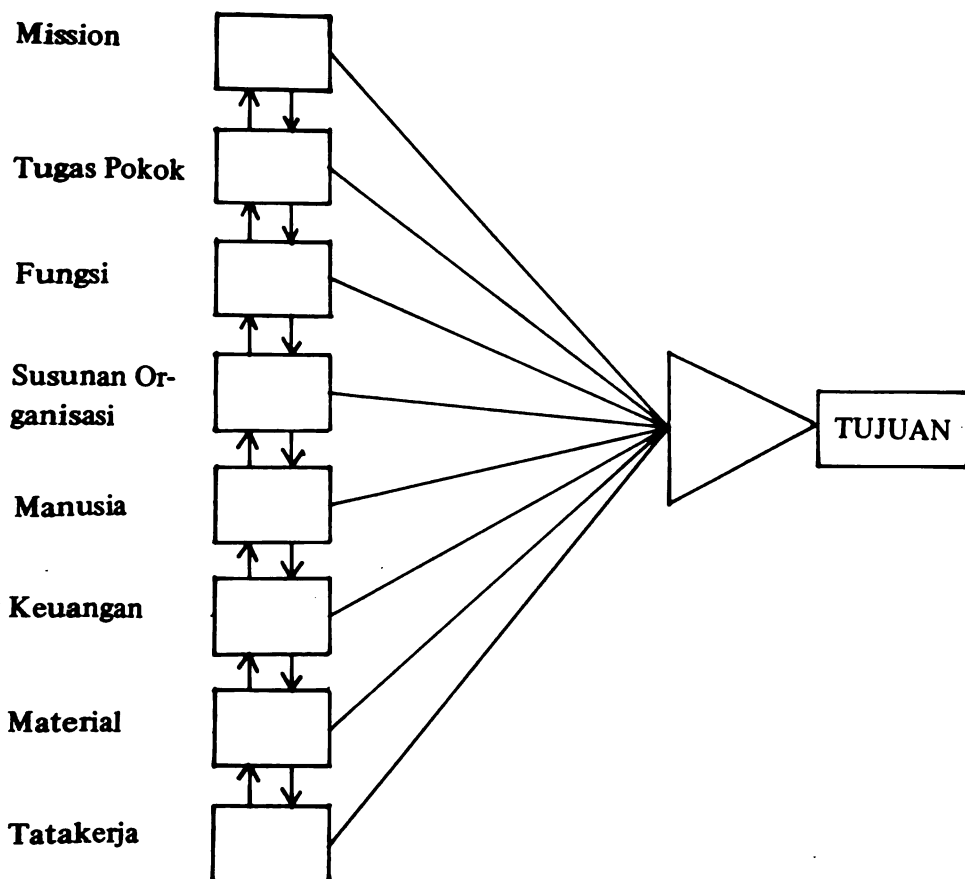
3. Karena "ideal type of bureaucracy" hanya akan tercapai dalam waktu yang panjang, sedangkan pelaksanaan pembangunan harus selalu ditingkatkan, maka adalah logis apabila cara pendekatan yang dipergunakan dalam pembangunan Administrasi didasarkan kepada pemikiran bahwa dengan mempergunakan situasi yang ideal sebagai sasaran akhir, diusahakan adanya sistim dan proses Administrasi yang "workable".

4. Untuk menciptakan Aparatur Pemerintah yang memenuhi persyaratan-persyaratan seperti telah dijelaskan dimuka, jelas diperlukan pendekatan yang sistimatis. Pendekatan sistim pada dasarnya berarti bahwa usaha yang dilakukan dan permasalahan yang dihadapi dilihat dari segi totalitasnya terlebih dahulu, baru kepada "bagian-bagiannya".
   Dengan perkataan lain dilihat dan dikenali "hutannya" dahulu baru kemudian "pohon-pohon" yang ada dalam "hutan" itu.

5. Pendekatan demikian memungkinkan kita mengembangkan strategi terlebih dahulu, dan baru atas dasar strategi itu kita menentukan taktik pelaksanaan.

6. Dalam pengembangan dan pembangunan Administrasi, totalitas yang perlu mendapat sorotan perhatian adalah :

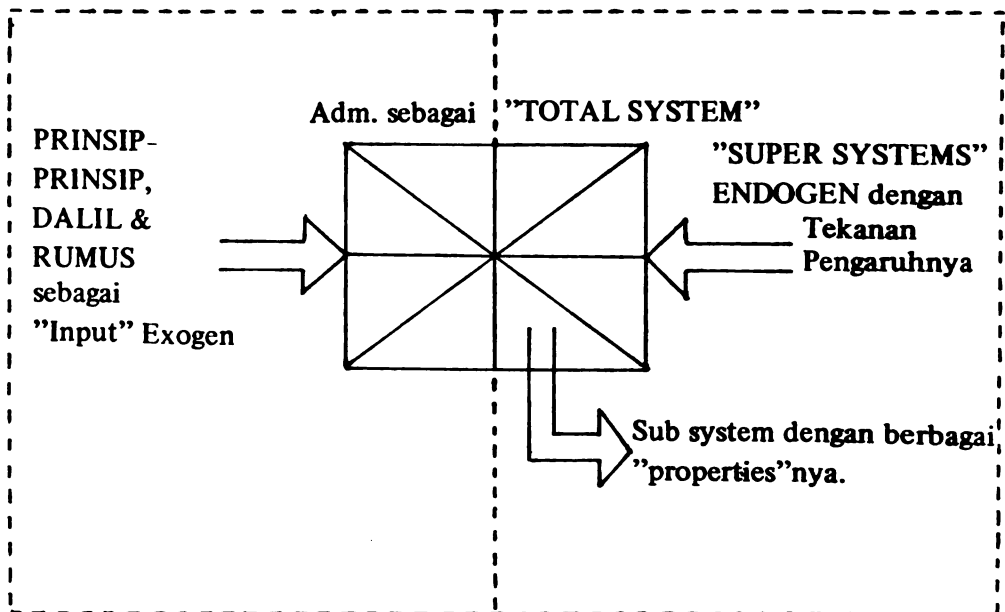
   6.1. Tujuan yang hendak dicapai;
   6.2. Mission yang harus diemban;
   6.3. Tugas pokok yang dihasilkan oleh mission;
   6.4. Fungsi-fungsi yang harus dijalankan;
   6.5. Susunan organisasi sebagai wadah kegiatan;
   6.6 Faktor manusia sebagai unsur administrasi yang terpenting;
   6.7. Aspek pembiayaan seluruh kegiatan, substantif maupun penunjang;
   6.8. Fasilitas kerja dan material yang diperlukan;
   6.9. Tata kerja yang berperan selaku "peraturan permainan".

Gambar I.

7. Mungkin perlu pula ditekankan disini bahwa proses Administrasi tidak terlaksana dalam suasana vakuum. Proses administrasi terjadi dalam suatu "setting" tertentu. Tidak kurang pentingnya untuk disadari bahwa masing-masing setting bersifat khas dan yang gilirannya menghasilkan ciri-ciri khas dari setiap sistim Administrasi.
8. Artinya, tidak ada dua sistim Administrasi yang persis sama bentuk dan prosesnya.
9. Bentuk dan sistim Administrasi pada hakekatnya dipengaruhi, bahkan ditentukan oleh tiga faktor, yaitu :
   9.1. "super systems" yang mempunyai tekanan pengaruh (impact);
   9.2. prinsip-prinsip yang dipergunakan serta cara penetrapannya;
   9.3. sub-systems yang hendak ditimbulkan dan dikembangkan.
10. Untuk jelasnya, pengembangan bentuk dan sistim Administrasi sebagai bentuk dan sistim Administrasi sebagai suatu "total system" dipengaruhi oleh :
   10. 1. "super systems" yang terdiri dari:
      10. 1 1. kondisi geografis;

10. 1 2. faktor demografi;
10. 1 3. faktor sumber-sumber alamiah yang tersedia/tidak tersedia;
10. 1 4. ideologi Bangsa;
10. 1 5. sistim politik yang dianut;
10. 1 6. tata perekonomian;
10. 1 7. faktor sosial budaya, termasuk adat-istiadat dan nilai-nilai sosial yang hidup dalam masyarakat;
10. 1 8. keampuhan aparatur pertahanan dan keamanan.

10. 2 Prinsip-prinsip administrasi dan management yang telah dikembangkan, mungkin ditempat lain oleh orang lain, yang "dipinjam" dan diterapkan melalui proses seleksi dan adaptasi yang teliti.

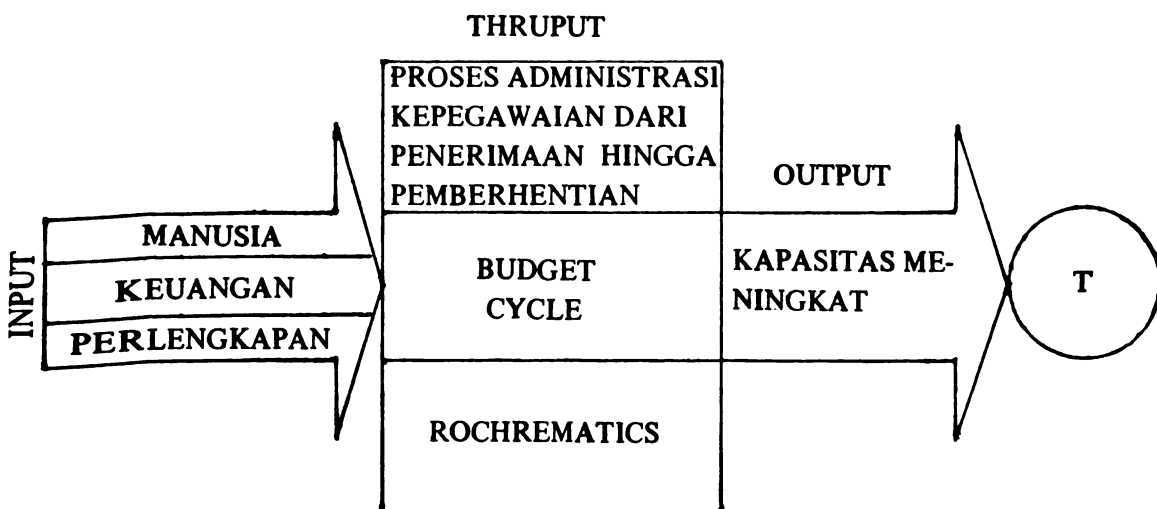
10. 3 Sub-systems yang dapat didekati secara :
10. 3. 1 struktural,
10. 3. 2 fungsional,
10. 3. 3 sektoral,
10. 3. 4 lintas sektoral,
10. 3. 5 temporal,
10. 3. 6 spatial,
10. 3. 7 dan sebagainya.

Gambar II.

11. Dengan mengatakan demikian dapat ditambahkan bahwa tergantung pada sorotan sasaran, masing-masing aspek dan/atau unsur administrasi dapat pula diperlakukan sebagai "total system" tersendiri, seperti misalnya administrasi sektoral, administrasi kegiatan penunjang seperti kepegawaian, keuangan, material dan sebagainya.

12. Yang penting diperhatikan adalah bahwa apa pun yang dijadikan sorotan analisa, pendekatannya harus selalu pendekatan sistim.

IV. INTEGRASI BIDANG KEPEGAWAIAN, PERLENGKAPAN DAN KEUANGAN DALAM MANAGEMENT.

1. Dalam seluruh karya tulis ini, suatu hal yang secara tematis ditekankan adalah pentingnya pendekatan terpadu (integrated approach) terhadap pembangunan Administrasi, termasuk pembangunan berbagai aspek dan unsurnya.
2. Penekanan yang sama berlaku pula bagi bidang kepegawaian, perlengkapan dan keuangan.
3. Malahan barangkali dapat dikatakan bahwa penekanan demikian untuk ketiga bidang ini lebih penting lagi oleh karena satu bidang, misalnya kepegawaian, merupakan dependent variable" untuk bidang lain.
4. Memang benar bahwa masing-masing dapat dianalisa sebagai suatu "total system" sendiri. Akan tetapi karena interdependensinya yang demikian erat, pada akhirnya toh interrelasi dan integrasi antara ketiganya harus diketemukan juga.
5. Memang harus diakui bahwa masing-masing bidang tersebut sudah sedemikian tehnisnya sehingga diperlukan pengetahuan dan ketrampilan yang spesialistis untuk menanganinya. Akan tetapi justru hal itulah yang menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh para administrator dan manager bidang agar kesatuan bahasa dalam penyusunan konsepsi dan kordinasi dalam pelaksanaan terjadi sehingga kemanfaatannya dalam aplikasi benar-benar terpadu.
6. Perpaduan ketiga kegiatan penunjang tersebut dapat digambarkan sebagai suatu "input-output" model, yang secara sederhana tergambar sebagai berikut:

Gambar III.

7. Karena dimuka telah dikatakan bahwa masing-masing bidang dapat dianalisa sebagai suatu "total system", mungkin ada pula baiknya jika masing-masing bidang itu disoroti secara singkat dalam karya tulis ini.

8. *Bidang kepegawaian.* Telah disadari bersama bahwa manusia merupakan unsur terpenting dalam proses administrasi. Setelah mengatakan demikian perlu ditambahkan bahwa karena pentingnya unsur manusia itulah justru perhatian utama perlu ditujukan kepadanya. Jika manusia dalam organisasi hendak digerakkan dan sekaligus diharapkan menjadi penggerak, beberapa hal yang harus mendapat perhatian adalah :

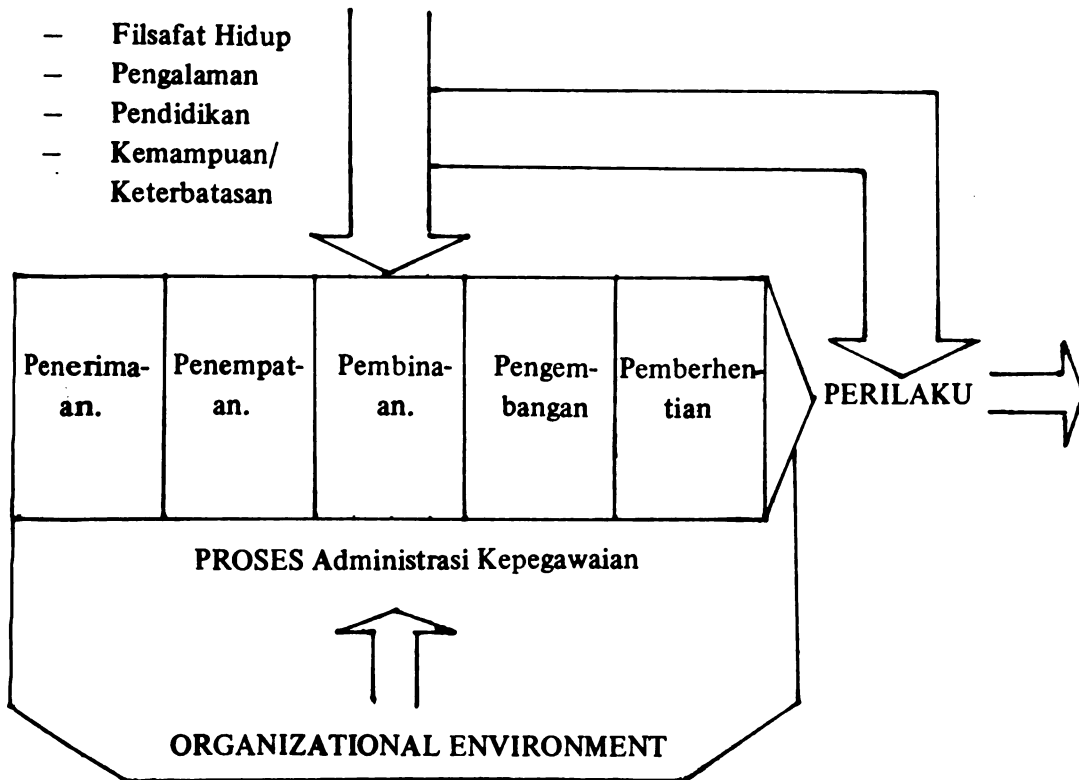
   8.1. Aspek material, seperti:
      8.1.1. Penghasilan,
      8.1.2. Sarana kerja,
      8.1.3. Fasilitas kerja,

   8.2. Aspek non-material, seperti:
      8.2.1. Situasi kerja,
      8.2.2. Sistim "reward and penalty",
      8.2.3. Prospek karier,
      8.2.4. Strategi pembinaan dan motivasi terutama melalui pendidikan dan latihan,
      8.2.5. kepastian hukum.

   8.3. Aspek mental yang antara lain meliputi :
      8.3.1. sikap (attitude),
      8.3.2. disiplin,
      8.3.3. loyalitas,
      8.3.4. dedikasi,
      8.3.5. dan sebagainya.

   8.4. Kesemuanya ini akan tercermin dalam perilaku yang bersangkutan.

   8.5 Jelaslah bahwa dalam setiap fase administrasi kepegawaian, mulai dari penerimaan hingga pemberhentian, aspek-aspek tersebut diatas mutlak mendapat perhatian.

Gambar IV.

9. *Bidang Perlengkapan.* Tidak ada organisasi yang dapat berfungsi dengan efektif tanpa didukung oleh perlengkapan tertentu. Sebaliknya setiap organisasi dihadapkan kepada "constraints" dalam arti bahwa tidak ada organisasi yang memiliki semua perlengkapan yang dibutuhkannya. Seni managementnya justru terletak pada kemampuan mengoptimalkan penggunaan perlengkapan yang tersedia,. Disinilah mutlak perlunya efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan perlengkapan.

9.1. Jelaslah bahwa pengelolaan perlengkapan pun harus didasarkan pada pendekatan sistim. Pendekatan sistim untuk bidang perlengkapan disebut "rochrematics" yang meliputi seluruh kegiatan, yang pada dasarnya terdiri dari :

9.1.1. Perencanaan,
9.1.2. Pengadaan,
9.1.3. Penggudangan,
9.1.4. Sistim distribusi,
9.1.5. "Stock Control",
9.1.6. Penggunaan,
9.1.7. Sistim penghapusan,

yang kesemuanya harus ditujukan kepada terlaksananya tugas pokok organisasi.

9.2. Karena perlengkapan tidak "self-consuming", maka jelas sikap dan cara manusia yang mempergunakannya akan menentukan terdapat atau tidaknya efisiensi dan efektifitas pengelolaannya.

9.3. Kaitan dan perpaduan antara pengelolaan perlengkapan dengan kedua bidang lainnya terlihat disatu fihak dengan keuangan yang menyangkut seluruh proses pengelolaan perlengkapan dan demikian pula dengan kepegawaian. Rumus pengelolaan perlengkapan yang berkata:" tersedianya perlengkapan yang diperlukan baik dalam arti kwalitatif maupun kwantitatif pada tempat dan waktu diperlukan" adalah sedemikian gamblang dan logisnya sehingga elaborasi tentang rumus itu kiranya tidak diperlukan lagi.

10. *Bidang Keuangan.* Pembicaraan soal uang akan berkisar pada soal kelangkaan. Tidak ada satu pun diantara kita yang pernah memiliki komoditi yang sangat berharga itu dalam jumlah yang cukup. Saya yakin ketidak cukupan itu berlaku bagi kita sebagai pribadi dan juga sebagai organisasi. Tidak relevan lagi menjelaskan apa itu "budget cycle".

10.1. Apa yang harus kita lakukan dalam "budget estimate" sudah diketahui diluar kepala.

10.2. Langkah-langkah apa yang harus diambil dalam "budget planning" tidak lagi menimbulkan keragu-raguan.

10.3. Siapa-siapa yang perlu diikut-sertakan dalam "budget integration" biasanya sudah jelas.

10.4. Kepada siapa dan dengan cara bagaimana "budget submission" dilakukan sudah ada petunjuknya.

10.5. Informasi yang lengkap telah tersedia dalam menghadapi Komisi yang bersangkutan di Dewan Perwakilan Rakyat, baik dalam rangka pembicaraan pendahuluan maupun dalam dengar pendapat selanjutnya dalam rangka "budget enactment".

10.6. Baik kegiatan rutin maupun proyek-proyek pembangunan telah diidentifikasikan dengan jelas dalam rangka "budget implementation".

10.7. Siapa yang melakukan pengawasan apa telah ada ketentuannya, baik intern organisasi, extern organisasi tetapi intern Pemerintahan dan bahkan juga oleh Lembaga konstitusionil yang berkewajiban melakukan pengawasan, kesemuanya dalam rangka "budget control".

10.8. Karena kesemuanya telah jelas, masalahnya tinggal berkisar antara lain pada :

10.8.1 peningkatan kemampuan menentukan prioritas,
10.8.2 peningkatan kemampuan menyusun rencana yang matang,
10.8.3 peningkatan daya serap baik substantif maupun administratif,
10.8.4 peningkatan kemampuan menyusun program,
10.8.5 peningkatan efisiensi,
10.8.6 peningkatan kemampuan mencegah pemborosan.,

10.8.7 peningkatan kemampuan mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dan/atau penyelewengan.

10.9. Jika masalahnya tinggal berkisar pada hal-hal tersebut, pada angka 10.8 tersebut diatas, jelas masalahnya masalah manusia pelaksananya.

10.10. Jelaslah bahwa meskipun masing-masing bidang kepegawaian, perlengkapan dan keuangan dapat dan memang perlu diteropong" sebagai "total system", agar supaya benar-benar terpadu dalam pengelolaan,tidak ada pilihan lain kecuali memandangnya sebagai "sub-systems" dalam kerangka Administrasi sebagai suatu "total system", yang juga harus dilihat dari segi peranannya sebagai wahana keberhasilan usaha pembangunan, bukan sebagai suatu "independent variable" karena ia hanya merupakan alat pencapaian tujuan Bangsa dan Negara.

ILMU MANAGEMENT MENCOBA MENJAWAB TANTANGAN LINGKUNGAN

Oleh:
Drs. F.X. Soedjadi M.P.A.

I. PENDAHULUAN.

Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat menimbulkan tuntutan-tuntutan untuk terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan yang semakin berkembang pula, baik secara kwantitatif maupun kwalitatif, baik yang menyangkut kebutuhan kebutuhan fisik-ekonomis maupun non fisik, non ekonomis. Realitas menunjukkan bahwa perkembangan ini dihadapkan kepada keterbatasan kemampuan untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut dengan sebaik-baiknya.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut maka terlibatlah unsur-unsur pemerintah maupun swasta. Dalam konteks ini perlu kiranya ditekankan bahwa perkembangan kebutuhan tersebut serta usaha-usaha untuk memenuhinya akan selalu mempunyai implikasi-implikasi baik secara ekonomis, sosiologis, tehnologis, yuridis maupun administratif dan lain-lainnya. Itulah maka untuk pengarahan maupun pelaksanaannya tidaklah cukup dilakukan langkah-langkah tehnis-praktis saja, melainkan juga dilakukan pemikiran, pendekatan dan penelaahan-penelaahan akademis dengan memfokuskan pada perlunya pemikiran-pemikiran integral, antar disiplin dan dengan suatu *pendekatan sistem (systems approach).*

Pendekatan sistem yang mulai diperkenalkan dalam bidang militer pada akhir perang dunia kedua, ternyata kini diterapkan secara luas sekali yakni dalam rangka pemecahan masalah-masalah ekonomi, sosial, politis dan lain-lainnya. Bahkan juga dalam ilmu management modern, pendekatan sistem tersebut dipergunakan pula sebagai suatu tehnik pendekatan dan tehnik *pengambilan keputusan* dalam rangka pemecahan terhadap masalah-masalah yang komplex yang melibatkan saling terkaitnya aspek-aspek sosial, ekonomis, tehnologi, administrasi dan sebagainya yang kini dikenal sebagai *masalah lingkungan.* Kompas 22 Pebruari 1978 memuat penjelasan Kepala Dinas Kebersihan DKI bahwa pengotoran lingkungan di DKI Jakarta waktu sekarang ini lebih disebabkan karena keadaan sosial ekonomi yang masih rendah. Melalui tulisan ini dicoba dituangkan pokok pikiran tentang bagaimana ilmu management mencoba menjawab tantangan lingkungan di DKI Jakarta melalui pendekatan sistem.

II. POKOK PERMASALAHAN.

A. MASALAH LINGKUNGAN.

Konsentrasi kehidupan manusia didalam suatu lingkungan hidup berma-

syarakat, dengan dimulainya kehidupan yang menetap ditempat tinggalnya sebagai pengakhiran dari masa nomaden, dengan segala perkembangan dan dinamikanya telah membentuk suatu sistem lingkungan hidup manusia yang makin lama semakin kompleks susunannya. Kompleksitas tersebut mencakup saling berkaitannya bermacam-macam aspek, seperti aspek sosiologis, psikologis, paedagogis, ekonomis, religis, fisis, tehnologis, yuridis, politis, administratif dan sebagainya.

Manusia yang sejak abad 3 atau 2 sebelum Masehi telah diakui sebagai makhluk sosial dan sekaligus juga makhluk dinamis didalam usahanya memenuhi kebutuhan hidupnya didalam kompleksitas lingkungan hidup tadi, telah menimbulkan bermacam-macam akibat dan ekses yang kadangkala tidak demikian mudah untuk dihadapi atau dipecahkan. Didorong oleh kemajuan tehnologi maka timbullah modernisasi, disatu pihak ditandai oleh bermunculannya pabrik-pabrik, sarana-sarana angkutan yang digerakkan dengan bahan bakar, dan bermacam-macam bentuk hasil-hasil kemajuan industri lainnya. Namun dilain pihak ditandai pula oleh timbulnya bermacam-macam bentuk pengotoran (polusi), seperti polusi udara,polusi kali,polusi tempat-tempat pemukiman (habitat) dan sebagainya. Bahkan, tertarik oleh gemerlapannya kemajuan tehnologi, maka mengaruslah penduduk pedesaan ketempat-tempat tersebut yang selanjutnya mengakibatkan timbulnya problem urbanisasi dengan segala bentuk ekses-eksesnya seperti munculnya gubug-gubug liar, daerah jorok, gelandangan dan sebagainya.

Demikianlah maka timbul apa yang disebut sebagai *masalah lingkungan (ecological problem),* yakni masalah-masalah yang timbul sebagai akibat *saling berkaitannya* antara semua aspek-aspek didalam kancah lingkungan hidup manusia, baik sebagai makhluk sosial maupun sebagai makhluk dinamis. Demikian pulalah maka timbul bermacam-macam pemikiran, pendekatan dan usaha-usaha untuk menghadapi dan memecahkan lingkungan tersebut, dengan sebaik-baiknya, baik secara ekonomis, tehnis, sosiologis maupun lain-lainnya. Salah satu pemikiran tersebut yang kini sedang giat dikembangkan, demikian pula di Indonesia, adalah apa yang dikenal sebagai *studi lingkungan (Ecological Study)* yang oleh Amos. H. Hawley, diberikan pengertian sebagai:

> ."..............*the study of the relation of organisms or groups of organisms to their environment. It is based upon the perception of the world of life as a system of dynamic interdependences.*
> *Every organism, plant and animal —— including man —— is in constant process of adjusment to an environment........*" [1]

Nampak bahwa Hawley menekankan terdapatnya sistem pada adanya saling ketergantungan yang dinamis antara unsur kehidupan ataupun kelompok-kelompok unsur kehidupan, baik binatang, tumbuh-tumbuhan maupun manusia. Namun dalam tulisan ini penulis sengaja membatasinya pada kelompok ma-

1) Amos H. Hawley, Human Ecology, the Ronald Press Company, New York, 1969, p. 3-5.

nusia saja. Hal ini sinkroom dengan fokus penyajian sebagaimana telah dikemukakan diatas, yaitu suatu studi tentang lingkungan kehidupan manusia didalam masyarakat dengan segala aspek-aspeknya yang saling berkaitan satu sama lain, terhadap mana harus dilakukan pendekatan sebagai suatu sistem yang terpadu (integrated), tidak terpisah-pisahkan. Agar supaya tulisan singkat ini mempunyai kegunaan langsung bagi masyarakat tertentu seperti telah dikemukakan pada pendahuluan, maka penulis lebih membatasinya lagi hanya pada satu aspek tertentu yang strategis dari lingkungan kehidupan masyarakat Ibukota Jakarta dengan segala tantangan-tantangannya.

B. BEBERAPA TANTANGAN POKOK DI-IBU KOTA.

Adalah menjadi cita-cita setiap pemerintah dan masyarakatnya untuk mempunyai suatu lingkungan kehidupan yang nyaman, tenteram, aman, sejuk, segar, relaks, namun cukup dinamis, serta jauh dari kebisingan, kejubelan, kejorokan, dan sebagainya. Apa yang didambakan ini ternyata tidak selalu mungkin, setidak-tidaknya tidak seluruhnya terpenuhi. Hal ini disebabkan oleh karena pengaruh bermacam-macam faktor, baik intern maupun ektern. Inipun dapat dilihat pada masyarakat Ibukota R.I., yakni Jakarta.

Jakarta, atau tepatnya Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) sejak 10 tahun terakhir ini telah mengalami laju pertambahan penduduk yang sangat tinggi, yakni sekitar 5,29 % setiap tahun. Perlu dicatat bahwa dari prosentase tersebut maka sekitar 2,79 % adalah dari *urbanisasi*, dan kira-kira "hanya" 2,50% dari kelahiran. Dari laju pertambahan penduduk yang 5,29% tersebut, maka DKI Jakarta kini berpenduduk 5,5 juta orang dengan angka kepadatan 8.173 orang per kilometer persegi. [2]

Tekanan urbanisasi tersebut tidak lain adalah karena adanya *daya tarik* kehidupan di-ibukota yang secara permukaan (surfacially, oppervlakkig) nampak serba gemerlapan dengan segala fasilitas yang ada dibidang pengangkutan, perdagangan, pendidikan, hiburan dan sebagainya. Keadaan ini telah cukup membuat posing pihak Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta dan juga masyarakat Ibukota sendiri. Masalah atau problems yang segera muncul adalah pengadaan perumahan, lapangan kerja, fasilitas keamanan, kesehatan, prasarana dan sarana lalu lintas dan sebagainya.

Ketidak tepatan Pemerintah maupun masyarakat dalam pengadaan hal-hal tersebut, maka timbullah bermacam-macam ekses seperti makin banyaknya gelandangan, tuna wisma, tuna karya, tuna susila, juga terganggunya keamanan, berkembang biaknya pedagang-pedagang kaki-lima laksana cendawan dimusim hujan, kemacetan lalu lintas dan sebagainya. Itulah beberapa tantangan pokok di-Ibukota. Karena terbatasnya ruangan, maka dalam tulisan singkat ini hanya akan difokuskan pada salah satu tantangan yang strategis, yaitu tantangan yang

---

2) Jakarta dalam angka, 1976, hal. 13 — 35.

menyangkut masalah pedagang kaki-lima.

Bidang ini dianggap sebagai salah satu masalah sosial ekonomi yang strategis di-ibukota, dengan alasan-alasan dan pokok-pokok pemikiran sebagai berikut :

1. Bahwa masalah perdagangan di-Ibukota, khususnya pedagang kaki-lima merupakan salah satu dari sekian banyak masalah yang berkaitan dengan kepentingan *ekonomi* dari *golongan terbesar* masyarakat Ibukota, baik asli Betawi maupun para pendatang.
2. Bahwa aspek ekonomi tersebut secara relatif lebih mudah diadakan *pengukuran* dibandingkan dengan aspek-aspek non-ekonomi.
3. Bahwa keberhasilan penanganan masalah-masalah ekonomi akan mempunyai akibat atau keuntungan-keuntungan ganda (multiplying effect) pada bidang-bidang lainnya.
4. Bahwa masalah pedagang kaki-lima melibatkan banyak sekali instansi, baik unsur pemerintah, swasta maupun masyarakat pada umumnya.
5. Bahwa masalah pedagang kaki-lima tersebut adalah sebagai masalah umum yang selalu terdapat dilingkungan kehidupan manusia dikota-kota seperti DKI Jakarta ini.
6. Bahwa ia melibatkan pula pemikiran dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan.

Untuk menggambarkan tantangan-tantangan yang timbul sebagai akibat adanya masalah strategis tersebut diatas, perlu kiranya terlebih dahulu secara garis besar dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Pengertian Pedagang Kaki-Lima.

Bahwa yang dimaksud dengan pedagang kaki-lima adalah "segala jenis bidang usaha yang mempergunakan ruang-ruang atau tempat yang lokasinya strategis, yang peruntukan sebenarnya adalah untuk kepentingan umum (public space). Jenis usaha ini biasanya menggunakan tempat-tempat seperti: trotoir, gang-gang diantara bangunan-bangunan gedung, lapangan, pelataran parkir, terminal, tempat-tempat pemberhentian bus, stasiun, emperan toko-toko dan restauran, dijalur-jalur hijau, taman-taman, dipinggiran-pinggiran jalan raya maupun sempit, dan ditempat-tempat khusus lainnya, itu semua dilakukan baik untuk sementara waktu atau hanya pada waktu-waktu tertentu, maupun tetap sepanjang masa bidang usaha itu berjalan, dengan atau tanpa alat peneduh."

Lokasi strategis tersebut dipilih dengan sasaran utama yakni untuk menarik atau memancing-mancing daya beli (impulsive buying) dari setiap orang yang lalu lalang disekitar lokasi tersebut.

2. Ciri Umum Pedagang Kaki-Lima.

Dari hasil survey Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia 1976, dapat dikemukakan beberapa ciri umum pedagang kaki-lima di DKI Jakarta sebagai berikut:

a. Mendirikan dan menjalankan usaha secara bebas, tanpa prosedur ijin pemerintah, bebas pajak. bebas memilih sendiri tempat untuk mangkal dan menentukan sendiri jam usaha kerjanya.

b. Modal usahanya relatif kecil, tampak pada tabel I dibawah ini :

Tabel I :

–	Modal dibawah Rp. 10.000.	sekitar	47,13 %
–	Modal antara Rp. 11.000 – Rp. 50.000	sekitar	35,04 %
–	Modal antara Rp. 51.000 – Rp. 100.000	sekitar	9,47 %
–	Modal antara Rp. 101.000,- – Rp. 500.000	sekitar	5,98 %
–	Modal diatas Rp. 500.000.	sekitar	1,10 %
–	Lain-Lain.	sekitar	0,98 %

Nampak bahwa modal pedagang kaki-lima sebagian besar relatif kecil, yaitu sebanyak 82,17% bermodal dibawah Rp. 50.000.–

c. Tentang asal daerah pedagang kaki-lima sebagian besar adalah dari luar Jakarta, yakni karena dorongan urbanisasi. Tabel II berikut menjelaskan komposisi-nya :

Tabel II :

–	Asal Sumatera Barat	31,50%
–	Asal Jawa Barat.	31,14%
–	Asal Jawa Tengah	13,43%
–	Orang Betawi, Jakarta	9,89%
–	Sumatera Utara	5,01%
–	Sumatera Selatan.	4,15%
–	Jawa Timur	2,09%
–	Lain-Lain.	2,00%

3. **Beberapa Faktor Penunjang**

Beberapa faktor penunjang yang mendorong semakin berkembang biaknya pedagang kaki-lima laksana cendawan dimusim hujan diantaranya adalah sebagai berikut :

a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat Ibukota, tercermin adanya 3 kelompok tingkat penghasilan, yaitu[3] :

a.1.Kelompok berpenghasilan rendah, antara 1 s/d 30 ribu rupiah per bulan = 62,80%.

a.2.Kelompok berpenghasilan menengah, antara 30 s/d 75 ribu rupiah perbulan = 29, 72%

a.3.Kelompok berpenghasilan tinggi, 75 ribu rupiah keatas per bulan, sekitar 7,48%

Dari pengamatan dapat diketahui bahwa kelompok user (konsumen) pedagang kaki-lima adalah kelompok yang berpenghasilan rendah, yakni 62,80%. Ini berarti bahwa eksistensi pedagang kaki-lima dibutuhkan oleh sebagian terbesar masyarakat Ibukota.

---

3) Kelompok I, Pendidikan dan Latihan SIPPA DKI–Jakarta VIII, 1977.

b. **Cara penjualan barang** adalah dengan cara tawar menawar dengan bebas. Ini lebih mengena pada selera kelompok masyarakat terbesar tadi. Lebih cocok lagi dirasakan bahwa berbelanja dipedagang kaki-lima adalah lebih relaks, tidak formil, dan tempatnya strategis, mudah dicapai.

4. **Penunjang versus tantangan.**

Justru adanya faktor-faktor penunjang tersebut-lah yang kemudian menimbulkan antara lain *masalah-masalah dan tantangan-tantangan* sebagai berikut:

a. Timbulnya *kemacetan dan kepadatan lalu lintas serta pejalan kaki* pada tempat-tempat strategis, yang selanjutnya memberikan kesan DKI Jakarta sebagai kota semrawut, sebagai "desa besar", sukar diatur, kurang educated, kotor dan sebagainya.

b. Timbulnya berbagai macam *tindakan kriminil* seperti pencopetan, penipuan, pemalsuan barang-barang konsumsi, pemerasan oleh oknum-oknum tertentu dan sebagainya.

c. *Peningkatan laju pertambahan penduduk* DKI Jakarta dengan 2,79% dari urbanisasi dan 2,50% dari kelahiran (jumlah 5,29%). Akibat laju ini maka DKI Jakarta kini berpenduduk hampir 5,5 juta orang.

III. PENDEKATAN DAN POKOK PENGARAHAN PEMECAHAN MASALAH.

A. PENDEKATAN SISTEM DALAM MANAGEMENT

Management sejak diakuinya sebagai science and art (akhir abad 19 dan permulaan abad 20) didalam penerapannya sampai pada jaman modern sekarang ini, telah mengalami serangkaian pengembangan. Dari yang semula hanya diakui sebagai *praktek*, kemudian timbul aliran-aliran tradisionil dengan mengemukakan *fungsi-fungsi* management, kemudian timbul pula *aliran efisiensi* dengan teori-teorinya tentang waktu dan gerak *(time and motion study)*, dilanjutkan pula dengan teori-teori *pendekatan kemanusiaan (human approach)*. Selanjutnya muncul pula aliran yang mengutamakan studinya pada *masalah lingkungan* dari pada management, disebut pendekatan lingkungan (ecological approach) dalam management, yakni diakui bahwa management selalu dipengaruhi oleh lingkungannya, baik *intern* (manusia, biaya, material, alat-alat, fasilitas, hubungan kerja, proses, prosedur, organisasi dsb) maupun *ekstern* atau *ecology* (baik fisik maupun non-fisik seperti sosial, ekonomi, kulturil, tekhnologi dsb).

Perkembangan yang sangat pesat ialah diterapkannya *matematika* dalam management. Penerapan ini terutama ditujukan kepada bantuannya bagi pimpinan dalam *pengambilan keputusan* (decision making). Maka timbullah kemudian bermacam-macam tekhnik management, khususnya tehnik pengambilan keputusan. Salah satu dari pada tehnik-tehnik ini ialah *tehnik pendekatan sistem (systems approach)*.

Sistem sebagaimana dirumuskan oleh Richard A. Johnson dan kawan-kawannya adalah sbb. :

"A System is an organized or complex whole: an assemblage or combination of things or parts forming a complex or unitary whole. It is a set of interrelated elements. The sequence of terms is significant because the systems approach emphasizes wholeness (set) first, then moves to consideration of parts and subsystems (elements), including interactions (interrelationships) among them and between the parts and the total" [5]

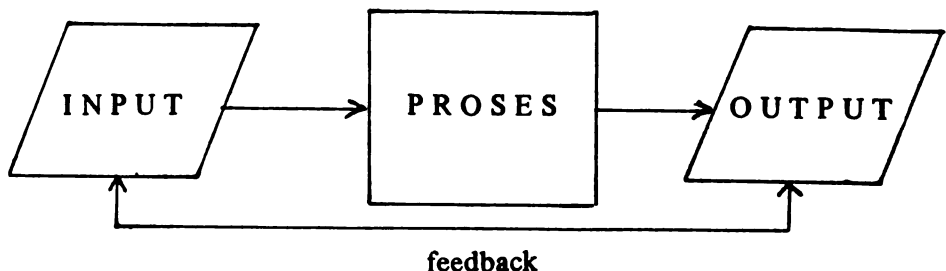
Jadi pada pokoknya didalam sistem dipelajari adanya *saling kaitan* antara bermacam-macam bagian (sub komponen ataupun unsur) yang saling pengaruh mempengaruhi sehingga membentuk suatu *totalitas* atau *kesatuan komponen* yang *utuh*. Tentang kesatuan komponen yang utuh ini penulis ingin menyebutnya sebagai *suatu kesatuan yang bulat, terpadu* atau integrated. Sistem ini harus diperhatikan dalam *setiap pengambilan keputusan.*

Demikianlah maka dalam *alam modern* sekarang ini, lebih-lebih didalam masa pembangunan, maka management tidak lagi dilihat hanya sebagai "rangkaian kegiatan dari pimpinan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan melalui bantuan orang-orang lain", melainkan ia kini sudah dilihat sebagai suatu *sistem.* Sebagai suatu sitem maka adanya keterpaduan tersebut didalam management digambarkan sebagai adanya saling kaitan dan saling pengaruh mempengaruhi antara sub-sub komponen: *input, proses,* dan *output.*

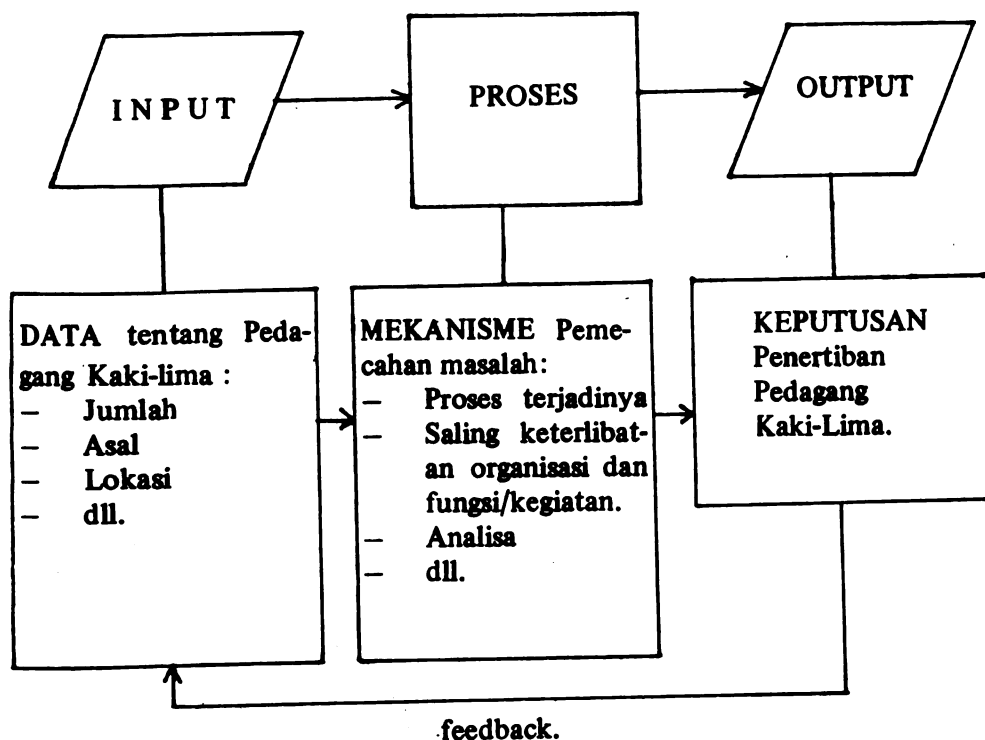
-Input: termasuk sumber-sumber, seperti manusia, biaya material, alat-alat kerja, fasilitas dan sebagainya, dan dalam rangka pengambilan keputusan bisa juga berarti *data.*

-Proses: sebagai mekanisme, atau means untuk pendayagunaan *sumber-sumber* atau input untuk memperoleh suatu hasil (output) dalam rangka pengambilan keputusan, maka proses bisa diartikan sebagai mekanisme analisa data menjadi informasi untuk terbitnya keputusan (decision).

-Output: hasil yang diperoleh, atau dalam hal pengambilan keputusan berarti keputusan yang dihasilkan dan juga *hasil pelaksanaan* dari pada keputusan tersebut.

Sesuai dengan logika sistem tersebut, maka inter-relasi antara ketiga sub komponen management atau *keterpaduan komponen management* tersebut dapat digambarkan dengan bagan I dibawah ini:

5) Richard A. Johnson, et al, The Theory and Management of Systems, Mc Graw-Hill Kogashuka, Ltd. Tokyo, Sydney, 1973, hal.4 — 20.

B. PEMECAHAN MASALAH PEDAGANG KAKI–LIMA DENGAN PENDEKATAN SISTEM.

Dengan memperlihatkan logika sistem tersebut maka untuk pemecahan masalah pedagang kaki-lima tersebut dapatlah dilakukan pendekatan sistem, dengan memperhatikan adanya keterpaduan dari sub-sub komponen yang saling berkaitan satu sama lain.
Untuk itu terlebih dahulu disajikan Bagan II sebagai berikut :

Dari Bagan II tersebut dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

1. **INPUT**, tentang ini hendaklah dikumpulkan data kwantitatif maupun kwalitatif, mengenai:
   a. **Jumlah :**
   Hasil survey Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia 1976 menyebutkan bahwa pertambahan pedagang kaki lima tersebut setiap tahun berkisar 6,47%. Dan dari data Direktorat II/Kamtib DKI Jakarta pada tahun 1972 jumlah pedagang kaki-lima dilima wilayah DKI Jakarta kira-kira 45.000 orang. Dari dua sumber tersebut diperoleh angka bahwa jumlah mereka dilima wilayah DKI Jakarta dalam tahun 1976 adalah sekitar 61.564 orang.
   b. **Tentang asal** sudah disajikan pada tabel II, bahwa 31,50% dari Sumatera Barat, 31,14% dari Jawa Barat, 13,43% dari Jawa Tengah dan selanjutnya.

c. **Lokasi** :

Yakni ditempat-tempat untuk kepentingan umum yang *strategis* letaknya seperti telah dikemukakan di Bab II. Bahkan dijalan-jalan protokol seperti Jl. Juanda, Jl. Thamrin, dan sebagainya-pun nampak berjejer-jejer pula pedagang kaki-lima tersebut.

2. **PROSES**

a. *Proses* semakin berkembang biaknya pedagang kaki-lima dapat digambarkan antara lain karena adanya faktor *penunjang* sebagai berikut:

- Bahwa 62,80% penduduk DKI Jakarta adalah *berpenghasilan rendah*, yakni antara 1 s/d 30 ribu rupiah per bulan. Daya beli mereka hanya menjangkau harga-harga ditingkat pedagang kaki-lima tersebut.
- Bahwa berbelanja di kaki-lima *lebih relaks*, kurang formil, bisa tawar menawar, letaknya strategis, mudah dicapai dengan angkutan umum.
- Bahwa timbulnya pedagang kaki-lima dapat dianggap sebagai menciptakan lapangan kerja.
- Bahwa modernisasi Jakarta sebagai Ibukota R.I. dan sekaligus sebagai Kota metropolitan telah menimbulkan *daya tarik* penduduk luar Jakarta untuk berurbanisasi ke Jakarta, apalagi bagi mereka yang memang berprofesi sebagai pedagang..

Ada faktor lain yang mendorong suburnya pedagang kaki-lima yakni karena sebab-sebab sebagai berikut (tabel III) :

- Karena putus sekolah 26,25%
- Karena susah cari kerja 35,16%
- Karena kena gusur 1,47%
- Karena hasil lumayan 15,02%
- Untuk tambahan penghasilan 12,58%
- Lain-Lain 9,52%

b. **Saling keterlibatan organisasi.**

Dilihat dari proses diatas, nampak bahwa berkembangnya pedagang kaki-lima ternyata mempunyai mata rantai yang saling berkait-kaitan satu sama lain, yang ternyata pula melibatkan beberapa instansi, seperti Pemda DKI Jakarta, dinas perdagangan, kepolisian (petugas keamanan), anggota masyarakat, Pemda asal para pedagang, urusan penduduk, instansi ketenaga kerjaan, instansi swasta (produsen), konsumen (masyarakat) dan sebagainya. Demikianlah kaitan system dalam masalah pedagang kaki-lima.

c. **Analisa.**

- Disatu pihak memang harus diakui bahwa adanya pedagang kaki-lima memang mempunyai *manfaat-manfaat*, antara lain: turut mendorong laju pertumbuhan ekonomi, turut menciptakan lapangan kerja, turut membantu pemerataan pendapatan, menampung drop outs tanpa bantuan pemerintah dan sebagainya.

- Namun dilain pihak harus pula dicatat adanya *kerugian-kerugian* dan ekses-ekses ataupun akibat-akibat negatif yang timbul, antara lain: kemacetan lalu lintas, terganggunya keamanan, pengotoran lingkungan, kejubelan, kejorokan, pemalsuan, penipuan dan juga terhindarnya pedagang-pedagang tersebut dari pungutan pajak, dan sebagainya.
- Dari dua ujung yang bertolak belakang tersebut *(kemanfaatan versus kerugian)* maka perlulah pemecahan dilakukan secara integral, secara sistem dengan memperhitungkan saling kaitan antara sub-sub komponen, aspek maupun unsur-unsur yang terlibat didalamnya. Jadi pemecahan hendaklah jangan hanya *symtomatis* atau tambal sulam saja, melainkan harus dalam kerangka suatu sistem dengan memperhatikan *kelompok sasaran (target group)* yang akan terkena pada pemecahan masalah ataupun yang akan memperoleh manfaat dari keputusan yang akan diambil.

3. **KEPUTUSAN (OUTPUT).**

Pertama-tama perlu ditegaskan bahwa *target group* yang harus diperhitungkan dalam pengambilan keputusan sebagai pemecahan masalah adalah masyarakat DKI Jakarta dari Kelompok berpenghasilan rendah, yaitu sekitar 62,80% penduduk DKI Jakarta.

Mereka ini ternyata merupakan kelompok yang paling sering memanfaatkan eksistensi pedagang kaki-lima. Ini berarti secara *policy-decision* maka keputusan yang akan diambil harus tidak merugikan kelompok tersebut. Hanya sekarang persoalannya bagaimana bentuk decision tersebut.

Decision adalah memilih dari rangkaian alternatif tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya. Jadi dalam kasus pedagang kaki-lima tersebut harus disajikan *alternatif-alternatif (pilihan-pilihan).* Namun yang jelas *policy-nya* terlebih dahulu *harus tegas.* Policy inilah yang menjadi dasar *kebijaksanaan* untuk langkah-langkah yang akan diambil kemudian. Itulah *policy decision.*

a. **POLICY DECISION.**

Dengan memperhatikan *target group* tersebut diatas, maka kiranya usaha-usaha pedagang kaki-lima *belum/tidak perlu secara ekstrim* dihapuskan, sebab eksistensinya adalah menyangkut nasib 62,80% anggauta masyarakat DKI Jakarta. Maka sebagai *policy decision* tidak bisa lain bahwa usaha perdagangan tersebut *tetap harus ada, namun harus tertib,* sehingga sebagai *policy decision* penegasannya ialah: *penertiban pedagang kakilima!*

b. **ALTERNATIF**

Alternatif-alternatif disajikan untuk memungkinkan perhitungan-perhitungan yang bakal menghindarkan atau memperkecil *risiko-risiko* yang bisa terjadi atas keputusan yang diambil. Dari alternatif-alternatif (kemungkinan-kemungkinan pemecahan) tersebut harus dipilih salah satu menjadi jalan pemecahan atau keputusan yang akan dilaksanakan.

Alternatif A.

Yang paling ekstrim ialah melarang pedagang kaki-lima dimana saja. Dari segi Pemda memang ini paling praktis, tanpa biaya. Akan tetapi akibat (risiko) keputusan ini ialah timbulnya problem sosial ekonomi yang lebih parah dan lebih ruwet.

Alternatif B.

Bisa saja eksistensi pedagang kaki-lima tetap diijinkan, namun misalnya dengan membebani *pajak yang berat*. Alternatif ini kelihatannya positif bagi Pemda DKI Jakarta tetapi sebenarnya sukar untuk berhasil. Sebab kelompok pedagang tersebut adalah kelompok bermodal kecil atau sedang, yang karenanya akan selalu mencari segala macam dalih dan "siasat" untuk bebas dari pajak. Kalaupun ada yang terkena, biasanya hanya beberapa orang saja, dan bahkan akibatnya justru menimbulkan ekses-ekses seperti pemerasan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Jadi alternatif ini nampaknya tidak bisa dipilih.

Alternatif C.

Memperhatikan bahwa para pedagang kaki-lima hampir seluruhnya ber asal dari luar DKI Jakarta, maka dapat dialternatifkan pemecahan, yakni dengan *penciptaan lapangan kerja didaerah asal* mereka (misal dengan mengintensifkan dan mengekstensifkan bidang pertanian,pertukangan dan sebagainya). Ini nampaknya tidak mudah. Sebab potensi daerah yang satu berbeda dengan yang lain, tergantung dari ekologi masing-masing. Dan untuk penciptaan lapangan kerja tersebut tidak mungkin hanya dari desakan Pemda DKI Jakarta saja. Jadi alternatif inipun sulit diikuti.

Alternatif D.

Memberikan kredit kepada pedagang kaki-lima agar bisa membangun toko yang lebih baik, bisa juga sebagai alternatif. Tetapi jelas ini menimbulkan kebutuhan modal yang tidak sedikit, dan masih melibatkan lagi perhitungan-perhitungan asuransi, jaminan, perbankan, dsb. Disamping itu pengawasan kepada 61.564 pedagang kaki-lima sebagai penerima kredit nampaknya tidak begitu sederhana.

Alternatif E.

- Eksistensi usaha perdagangan kaki-lima oleh 61.564 orang yang memberikan manfaat bagi 62,80% warga Ibukota, baiklah ditingkatkan statusnya, yakni jangan lagi hanya dalam tingkatan kaki lima.
- Jadi pemecahannya ialah dengan *pengadaan lokasi* tempat berjaja-nya pedagang kaki-lima secara teratur sehingga dapat *lebih mudah diawasi* dan terhindar dari ekses-ekses negatif seperti dikemukakan terdahulu.
- Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari landasan-landasan hukum dan peraturan perundangan yang berlaku (dibidang perdagangan, perizinan, agraria, tata kota dsb) maka pengadaan lokasi tersebut ha-

ruslah ditentukan dengan *lokasi* yang setepat-tepatnya *secara ekonomis* maupun *tehinis* dan *sosiologis.* Alternatif inilah yang kiranya lebih tepat diambil, yakni dengan pertimbangan :

1. Usaha perdagangan yang memberikan manfaat golongan ekonomi lemah *tetap dipertahankan*, bahkan bisa *dikembangkan.*
2. Usaha perdagangan kaki-lima sebagai *lapangan kerja tetap tidak terhapuskan.*
3. Lokasi yang tepat (baik secara ekonomis, tehnis maupun sosiologis) berakibat *kemanfaatan ganda,* yakni menghindarkan kemacetan lalu lintas, kejorokan, kejubelan dan sebagainya. Dan selanjutnya ia akan memberikan kesan dan menjamin keteraturan, kebersihan, kesegaran dan kenyamanan.

Hal-hal yang perlu juga diperhatikan ialah bagaimana *konstruksi bangunan* dari pada tempat penampungan dan peningkatan status pedagang kaki-lima tersebut. Kalau memang buat mereka merasa lebih cocok pada konstruksi satu lantai (tidak bertingkat) maka kecocokan inilah yang perlu diikuti.

Juga penting diperhatikan tentang *pengawasan* dalam pelaksanaan jangan sampai los-los yang disiapkan untuk pedagang kaki-lima tersebut akhirnya jatuh pula ketangan para pedagang yang bermodal kuat. Dan penting pula diperhatikan adanya pengawasan yang tepat untuk *perlindungan bagi konsumen* untuk menghindarkan dari kemungkinan-kemungkinan terjadinya pemalsuan atas barang-barang yang diperdagangkan. Itulah maka perlunya ditegaskan bahwa penanganan masalah pedagang kaki-lima hendaklah secara *interdisciplinary, interdepartemental,* dan dengan tehnik *pendekatan sistem.* Dan pendekatan sistem dalam management yang diterapkan sebagai bantuan untuk pengambilan keputusan haruslah selalu ditujukan kepada kemanfaatannya bagi *target group* yang akan memperoleh manfaat dari keputusan tersebut.

IV. KESIMPULAN.

1. Bahwa laju pertambahan penduduk DKI Jakarta setinggi 5,29% telah menimbulkan pula semakin meningkat dan berkembangnya kebutuhan masyarakat baik secara kwantitatif maupun kwalitatif, baik ekonomis maupun non-ekonomis dengan segala implikasi-implikasinya yang kemudian menimbulkan masalah lingkungan kehidupan masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh bermacam-macam faktor yang kait mengkait satu sama lain. Kemampuan pemerintah untuk memenuhi peningkatan kebutuhan tersebut adalah terbatas.
2. Bahwa salah satu masalah sosial ekonomi yang strategis yaitu masalah pengotoran lingkungan kehidupan masyarakat DKI Jakarta adalah masalah yang ditimbulkan oleh semakin berkembang biaknya pedagang kaki-lima laksana cendawan dimusim hujan sebagai salah satu akibat dari keadaan sosial ekonomi yang masih rendah. Masalah ini melibatkan banyak Instansi

baik Pemerintah maupun Non-Pemerintah serta masyarakat DKI Jakarta pada umumnya, sehingga masalah ini telah mengundang berbagai pemikiran dari bermacam-macam disiplin ilmu pengetahuan, salah satu dari padanya adalah Ilmu Management.

3. Bahwa dengan segala manfaat dan kerugian-kerugiannya, maka masalah lingkungan yang ditimbulkan oleh berkembang biaknya pedagang kakilima tersebut harus dipecahkan bukan hanya secara symtomatis, melainkan secara integral, inter departemental dan dengan pendekatan sistem sebagai salah satu tehnik pendekatan dalam management modern.

   Dengan pendekatan sistem tersebut, disamping diperhatikan saling berkaitannya sub-sub komponen dalam suatu totalitas masalah lingkungan hidup bermasyarakat, juga tetap harus diperhatikan bahwa keputusan management yang akan diambil tidak merugikan target group yang lebih besar dari masyarakat DKI Jakarta, yakni para anggauta kelompok ekonomi lemah yang mencakup 62,80% warga Ibukota.

4. Dengan tehnik pendekatan sistem tersebut maka keputusan (decision) yang diambil dari 5 alternatif yang diajukan, maka tepatlah jika eksistensi pedagang kaki-lima tetap dipertahankan namun dengan meningkatkannya untuk tidak lagi dalam taraf pedagang kaki-lima, yakni dengan pengadaan lokasi bagi pedagang kaki-lima sekaligus dengan pengawasan yang setepat-tepatnya dalam pelaksanaannya

   Itu semua perlu demi terhindarnya dari ekses-ekses atau akibat-akibat negatif, dan selanjutnya terpenuhilah adanya lingkungan kehidupan masyarakat DKI Jakarta yang sejahtera, aman, tenteram, sejuk, relaks, namun cukup dinamis sebagaimana didambakan dan dicita-citakan bersama.

   Sekian, mudah-mudahan bermanfaat bagi fihak-fihak yang berkepentingan.

KEPUSTAKAAN.

1. Amos H. Hawley, Human Ecology, the Ronald Press Company, New York, 1969.
2. Richard A. Johnson, et al, The Theory And Management of Systems, Mc Graw-Hill Kogashuka., Ltg., Tokyo, Sydney, 1973
3. Jakarta dalam Angka, 1976.
4. Kelompok I, Pendidikan dan Latihan SIPPA DKI Jakarta, VIII, 1977.
5. Survey Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1976.

SEKILAS TENTANG :
FEDERAL EXECUTIVE INSTITUTE (FEI), LEMBAGA LATIHAN BAGI PEGAWAI TINGGI PEMERINTAH FEDERAL DI AS

Oleh :
Salamoen Soeharjo.

Pengantar.

Tulisan ini didasarkan atas hasil observasi selama 2 hari di kampus FEI, Charlottsville, Virginia; wawancara dengan salah seorang Associate Director, beberapa faculty member/professor, peserta dan beberapa pejabat Civil Service Commission; serta bahan-bahan tertulis yang dapat dikumpulkan. Sifat tulisan hanyalah diskriptif dan informatif saja, sama sekali tidak mengadakan pembandingan dan penilaian, serta dimaksudkan hendaknya dapat pula bersama-sama dijadikan bahan tambahan dalam meningkatkan SESPA pada khususnya dan latihan pegawai pada umumnya.

I. LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN DAN TUGAS POKOK FEI.

Latihan-latihan bagi pegawai pemerintah Federal AS sudah lama diselenggarakan; akan tetapi memiliki hak sah untuk hidup dan berkembang, dan kemudian menjadi pesat, terarah dan terkordinasi, sejak oleh Conggress ditetapkan Government Employee Training Act, Juli 1958. Setelah itu mulai juga banyak diperbincangkan perlunya latihan bagi pengembangan pegawai tingkat atas, "upper echelon" atau golongan "executive". Berbagai usaha dilakukan, antara lain seminar-seminar yang diselenggarakan oleh Brooking Institute, usaha yang tidak jadi dilaksanakan oleh American Management Association (AMA), program-program dari University of Chicago dan Wiscounsin, dan Excecutive Institute dari Civil Service Commission di Washington DC. [1]

Akhirnya dimulailah latihan dan pengembangan bagi upper echelon, executive atau pegawai tinggi ini pada tahun 1968 dengan didirikannya Federal Executive Institute (FEI) berdasarkan Presidential Order tgl.9 Mei 1968. FEI merupakan suatu "interagency executive development center", yang berarti diperuntukkan bagi pegawai tinggi seluruh instansi Federal, dan berada dalam lingkungan Civil Service Commission. FEI memiliki kampusnya di Charlottsville, Virginia.

Executive yang memperoleh latihan dan pengembangan di FEI ini adalah pegawai tinggi Federal dari lembaga eksekutif yang berdasarkan sistim pengggajian yang disebut General Schedule berada dalam tingkat GS-16,17, 18 atau yang sederajad sistim lain.[2] Jadi berdasarkan General Schedule, mereka adalah golongan pegawai dari 3 tingkat teratas. Oleh karena itu, mereka juga disebut golongan "supergrade".

1 Usaha-usaha sebelum 1968 tersebut dijelaskan lisan oleh James R. Beck (Deputy Director FEI, 1968—1971; sekarang Director, Bureau of Training, Civil Service Commission) dan dalam artikelnya, "Relevance of Executive Training at the Federal Executive Institute", Paul C. Buchanan, ed. An Approach to Executive Development in Government: The Federal Executive Institute Experience, Washington, DC: National Academy of Public Administration, n.d. hal. 49.

Pada saat ini jumlah mereka kira-kira 10.000 orang, tersebar diseluruh bidang tugas pemerintahan. Dibandingkan dengan jumlah keseluruhan pegawai sipil Federal ± 2,8 juta-mereka merupakan ± ½ % nya. 80% dari mereka bertanggung jawab atas program management dalam pemerintahan. Mereka adalah ahli-ahli yang berhasil mencapai tingkat "supper grade", serta harus memikul tanggung jawab yang berat atas masa depan pemerintahan yang demokratis dan efektif, dalam zaman yang bertehnologi tinggi, dengan perobahan yang sangat cepat, serta dalam masyarakat yang sangat kompleks..

Oleh karena itu FEI didirikan karena 2 kenyataan pokok. :

1. Adanya perkembangan yang cepat dalam pemerintahan, masyarakat dan dunia international, baik dalam bidang politik, sosial, kebudayaan, ilmu dan tehnologi. Para pegawai tinggi perlu selalu mengikuti perkembangan-perkembangan tersebut.

2 Sifat birokrasi Federal sendiri yang penuh dengan sarjana, profesionalis, ahli, yang spesialis dalam bidang tugas masing-masing, tetapi tidak atau kurang sekali mengetahui bidang diluar keahliannya. Sebagai pimpinan tingkat atas, yang harus bertanggungjawab atas formulasi dan implementasi kebijaksanaan pemerintah, mereka perlu sekali memiliki kesanggupan dan pandangan managerial, perlu melebarkan cakrawala pandangannya.

Sebagai interagency executive development center, FEI bertanggungjawab memberikan latihan dan mengembangkan para "super-grade" tersebut.

Oleh karena itu sebagai basic goal-nya, FEI adalah sebagai berikut:

1. to promote active appreciation of the values of American Constitutional Democracy, such as the rule of law and the pursuit of human dignity;
2. to foster understanding of and dedication to the responsibilities of public servants in pluralistic and dynamic society;
3. to develop and increase the executive's ability to provide leadership, to process information, and to interact with others in creative decision-making and administration ;
4. to facilitate the acquisition of knowledge relevant to the executive's political, social and economic environments – for example, knowlegdge of self, of interpersonal, group, and societal behavior, and of

2. Berdasarkan General Schedule pegawai Federal terdiri dari tingkat (grade) GS—1 s/d 18. Ada beberapa instansi yang dibenarkan memiliki sistim penggajian sendiri-sendiri, misalnya US Postal Service, Foreign Service, TVA, FBI dan beberapa lagi lainnya. Pengertian "sederajad" dalam uraian diatas didasarkan atas besarnya gaji, yaitu minimal $ 34, 607 keatas dalam tahun 1974 (Executive Manpower in the Federal Service, Sept. 1975, hal. 1). Dalam Federal Personnel Manual Letter No. 412-2, 29 January 1974 diterangkan bahwa pegawai yang memiliki managerial position biasanya GS-13 keatas "Thus the term manager" includes individuals at GS 16-18 or equivalent levels (commonly referred to as executives or supergrades) ....."Akan tetapi istilah "executive" juga telah dan terus digunakan bagi lembaga latihan GS 13-15, yang memberikan pengetahuan dasar managerial (pengetahuan dasar managerial ini kemudian juga tercantum dalam FPM No. 412-12), yaitu CSC Executive Seminar Center, yang pertama didirikan di Kings Point (New York) tahun 1963, kemudian disusul di Berkeley (California), Oak Ridge (Tennessee) dan Welmington (Delaware) dibawah Bureau of Training Civil Service Commission.

institutions and organizations (domestic and foreign). [3]

II. PROGRAM–PROGRAM LATIHAN FEI – GAMBARAN UMUM.

A. TUJUAN BELAJAR (OBJECTIVE).

FEI tidak memberikan pelajaran, tetapi terutama membantu pegawai-pegawai tinggi itu belajar. Dalam rangka itu, berbagai faktor yang mempengaruhi efektivitas pegawai tinggi (executive) dijadikan landasan bagi kurikulum berbagai program latihannya. Faktor-faktor tersebut terkelompok kedalam 3 komponen: Environment of Federal Executive Performance, Management Systems and Processes, dan Interpersonal and Personal Executive Effectiveness.

Dalam konteksnya dengan komponen-komponen tersebut, tujuan belajar di FEI mencakup 4 hal:

1. Memperbaiki pengertian tentang peranan pegawai tinggi (executive). Tingkah laku (behavior) yang diharapkan dari seorang pegawai tinggi dijadikan standard. Peranan pegawai tinggi sebagaimana diuraikan dalam literatur-literatur keniagaan dan pemerintahan, serta dalam kenyataannya pada pegawai tinggi Federal,saling diperbandingkan dan dihadapkan kepada persepsi dan tingkah laku masing-masing individu.
2. Memperkuat kesanggupan individu. Program FEI dimaksudkan untuk membantu orang kuat bertambah kuat. Ini berarti membantu masing-masing peserta menilai (to assess) kekuatan, minat dan kebutuhannya sendiri, serta membantu mengembangkan pengetahuan, ketrampilan dan program belajar selanjutnya berdasarkan penilaian tersebut.
3. Meningkatkan pengetahuan tentang sistem dan proses management. Pengetahuan teori dan praktek management dewasa ini dan konteks historisnya dalam pemerintahan maupun keniagaan merupakan kerangka asesmen, belajar dan perbaikan tingkah laku dalam tugasnya masing-masing. Karenanya, hal ini merupakan bagian yang memperoleh perhatian besar dalam penetapan tujuan belajar masing-masing di FEI.
4. Meningkatkan pengertian terhadap kebutuhan dan prioritas nasional.Efektivitas sebagai pegawai tinggi berarti mengerjakan sesuatu yang tepat. Hal ini menuntut pengertian dasar, bukan saja tentang tugas pokok dan tujuan instansinya sendiri, tetapi juga kebutuhan dan prioritas keseluruhan sistem pemerintahan. Program FEI, dengan sifatnya yang interagency dan mutu pesertanya yang baik, telah memungkinkan eksplorasi problim-problim masa kini dan masa datang, dan prospeknya bagi AS dan dunia pada umumnya, serta mengkaitkannya dengan keadaan-keadaan khusus yang dihadapi oleh pegawai tinggi Federal. Maka ditekankan, bahwa peserta harus memiliki tanggungjawab sama.

B. PENDEKATAN.

Pendekatan FEI berdasarkan falsafah pendidikan orang dewasa (adult education) dan kebebasan mimbar.

3 FEI Bulletin 1977, hal. 1.

Berdasarkan falsafah pendidikan orang dewasa, maka berbagai prinsip diperhatikan.

1. Adanya sistem yang sangat memungkinkan fleksibilitas untuk adaptasi, dan pilihan individual. Untuk itu selalu diusahakan adanya pembina (faculty member) baru, gagasan baru, dan berbagai acara pilihan.
2. Karena bukan latihan ketrampilan rutin dan bukan pendidikan yang biasa untuk orang muda, maka diusahakan agar :
   a. peserta bertanggungjawab dan menentukan sendiri apa yang akan dipelajari, bagaimana dan seberapa jauh;
   b. tercipta suatu "masyarakat belajar" ("learning community") yang memberikan peranan kepada anggautanya baik sebagai yang belajar maupun yang mengajar, dan bersama-sama bertanggungjawab atas proses latihan;
   c. pengetahuan yang diperoleh benar-benar dapat dimanfaatkan untuk memahami situasi-situasi penting, problem-problem nyata, ataupun untuk mengembangkan diri peserta sebagai manusia;
   d. kesempatan belajar dapat dimanfaatkan secara efektif baik melalui peningkatan pengetahuan maupun kesadaran yang lebih baik terhadap hal-hal yang dipengaruhi oleh motif, sikap dan reaksi pribadinya ataupun dari peserta lain.
3. Pembina tidak memandang dirinya sebagai "guru yang ahli" dalam artian tradisionil, yang berarti tidak beranggapan selalu tahu apa yang seharusnya diketahui oleh peserta dan tidak semata-mata hanya menyampaikan informasi. Mereka lebih bersikap hanya berusaha membantu untuk mempermudah peserta dalam proses belajar, dalam berbagai cara sebagai pimpinan diskusi, perencana, pemberi kuliah dan partisipan acara latihan.
4. Disamping meminta peserta sebagai pembicara/pengajar/penceramah, dalam menciptakan "masyarakat belajar" diusahakan pula adanya suatu sistem yang memungkinkan peserta sendiri merencanakan dan menyelenggarakan acara, serta mekanisme evaluasi dan umpan balik guna terus menerus memonitor program yang diselenggarakan.
5. Adanya komunikasi terbuka antara pembina dan peserta. Disamping menjelaskan apa yang akan dilakukan, dasar-dasar pemikirannya, dilain pihak pembina meminta saran, mengharapkan pertanyaan, keluhan ataupun kritik dan sebagainya dari peserta.
6. Terciptanya iklim belajar yang memungkinkan peserta dapat mempelajari tentang dirinya sendiri – sebagai individu dan manager – dan mempelajari keadaan lingkungan ekstern tempat mereka melaksanakan kegiatan. Oleh karena itu, pengalaman belajar di FEI lebih disesuaikan dengan individu masing-masing (personalized) bila dibandingkan dengan sistem latihan yang tradisionil – yang sama untuk semua.
7. Peserta didorong untuk memandang dirinya sebagai "innovator" yang

akan memanfaatkan kesempatan belajar di FEI guna membantu mencipta-kan perobahan yang konstruktif dan perbaikan-perbaikan di instansinya, masyarakat lingkungannya dan kehidupan pribadinya masing-masing.

8. Berdasarkan prinsip belajar sebagai proses yang berkelanjutan, hubungan dengan alumni terus dibina. Perhimpunan Alumni dan kelompok-kelompok ad hoc dari alumni dipandang sebagai kelanjutan masyarakat belajar untuk meningkatkan, memperluas dan memperbaharui pengalaman belajar baik bagi masing-masing pegawai tinggi (alumni) maupun organisasinya.

Kebebasan mimbar sejalan dengan pendekatan pendidikan orang dewasa. Lebih-lebih, karena peserta adalah pegawai tinggi, yang bukan saja akan terlibat dalam implementasi kebijaksanaan, tetapi juga dalam formulasi kebijaksanaan. Suatu pokok bahasan (topic) mengenai atau yang menyangkut sesuatu kebijaksanaan pemerintah sekalipun, diadakan uraian dan pembahasan secara obyektif baik kebaikan maupun kelemahannya. Dalam hal kebijaksanaan ini, FEI selalu memasang telinganya baik-baik untuk mendengarkan apa yang terjadi di Washington, DC dan Gedung Putih khususnya, untuk kemudian memasukkannya dalam acara

C. KURIKULUM.

Latihan-latihan di FEI tercakup dalam 4 macam program: The Senior Executive Education Program, The Executive and Management Program, Short Courses, dan Follow-On Conference. Yang terakhir terutama hanya dalam rangka evaluasi dan memperoleh umpan balik.

Kurikulum dari program-program tersebut berbeda, karena perbedaan tujuan khususnya, jangka waktunya, dan juga pesertanya. Disamping itu, dalam satu program pun, antara satu angkatan (session) dengan angkatan yang lain berbeda-beda pula, tergantung dari kebutuhan umum pada waktu itu dan kebutuhan pesertanya secara individuil.

Walaupun demikian, kurikulum dari program-program akan selalu berkisar di dalam batas ruang lingkup 3 komponen yang telah dijadikan landasan tujuan program latihan FEI, sebagaimana telah disebut dimuka. Adapun ruanglingkup masing-masing komponen, secara pokok-pokok seperti dibawah ini.

– THE ENVIRONMENT OF FEDERAL EXECUTIVE PERFORMANCE.

1. **External Environment of Administration**, mencakup:
   a. Social, Economic, Political, and Governmental Forces and Institutions;
   b. Public Policies and Missions;
   c. Executive Personnel Systems.
2. **Internal Organization Environment of Administration**, meliputi:
   a. Administrative Organization, Processes, and Behavior;
   b. Administrative Organization and Management Models and Analysis;
   c. Federal Executive Roles.

– MANAGEMENT SYSTEMS AND PROCESSES.

1. **Administrative Management**, didalamnya tercakup :
   a. Financial Management;
   b. Personnel Management;
   c. Information Management.
2. **Program/Project Management**, termasuk:
   a. Objective Setting, Planning, Resource Assembly, Priorities Allocation;
   b. Program/Project Design, Implementation, Tracking, and Evaluation.

– INTERPERSONAL AND PERSONAL EXECUTIVE EFFECTIVENESS.

1. *Self-Assessment and Self Renewal;*
2. *Leadership Styles and Skills;*
3. *Communicating Skills;*
4. *Counseling and Coaching Skills;*
5. *Organization Change and Development Skills.*

D. CARA DAN SARANA (TECHNIQUE AND MEDIA).

Sesuai dengan pendekatannya, sebagaimana telah diuraikan dimuka, maka seminar dan workshop merupakan cara (technique) latihan yang paling dominan dalam program FEI. Kedua cara tersebut oleh FEI dibedakan sebagai berikut:

> *Seminars follow a more traditional academic format in which periods are devoted to reading followed by a lecturette and small group discussion. They tend to be made up of less than 15 participants, often as few as 6 to 10. An essentially intellectual or descriptive focus is maintained. You can expect that the impact of the faculty member will be highly visible and a significant portion of the learning experience. Workshops follow a more pragmatic or applied mode in which there are exercises and cases. Experiments or other activities are designed and executed. Less reading is scheduled outside of the workshop meetings. Group may be larger than in seminars, in which case some of the work is in small groups, often without a faculty member present. Workshops are more like the standard management development program with projects, discussions, meeting, etc., sending to run throughout morning, afternoon and evening. They are more executive-centered than faculty centered.* [4]

Studi kasus yang diadakan termasuk pula bahan yang telah difilmkan dan drama-drama. Ceramah dan kuliah menempati porsi yang kecil saja, yang umumnya hanya sebagai pembuka atau pengantar diskusi dalam seminar atau workshop (lecturette).

Kecuali anjuran untuk membaca buku atau bahan yang telah disediakan di kamar peserta masing-masing (book-self) dan di perpustakaan, sama sekali tidak pernah ada penegasan yang berupa tulisan baik individuil maupun ke-

4 Antara lain dalam: FEI 1977, Program of the Federal Executive Institute, Seminar Executive Education Program, Session 40, October 30 — Desember 16, 177; FEI 1977, Program of the Federal Executive Institute, Executive Leadership and Management Program, Session 12, September 12-30 1977.

lompok. Tidak membuat catatan sedikitpun adalah biasa. Akan tetapi peserta didorong untuk berbicara, mengemukakan pendapat.

Slide, overhead, film dan flip chart banyak digunakan sebagai media, termasuk apabila yang memberikan uraian peserta sendiri.

E. TENAGA AKADEMIS.

FEI meletakkan tanggungjawab pemberian latihan terutama kepada pembina (faculty member). Mereka ini merupakan full-time dan multidisciplinary faculty. Mereka bertindak sebagai pemberi lecturette, maupun memimpin seminar, workshop, field trip, konsultan kelompok ataupun individuil.

Saat ini pembina FEI berjumlah 13 orang; semuanya bergelar Ph.D atau /DPA dalam Public Administration, 3 dalam Political Science, 1 dalam International Affair, 1 dalam Intergovernmental Relations, dan seorang dalam Behavioral Science and Organizational Development. Umumnya cukup banyak berpengalaman dalam pendidikan tinggi, konsultasi, dan beberapa juga berpengalaman sebagai praktisi. Sesuai dengan yang telah disebutkan dalam pendekatan nya, mereka umumnya di FEI hanya untuk 3 – 4 tahun. Dalam barisan ini termasuk Frank Sheerwood, tokoh Public Administration dan Management yang telah banyak dikenal tulisan-tulisannya; dialah Director pertama FEI (1968 – 1973), meningggalkan FEI, kemudian 1977 kembali lagi ke FEI sebagai professor. Jumlah 13 orang itu juga termasuk Director dan 2 orang Associate Directornya yang sekaligus merangkap sebagai professor.

Dengan pembina tetap dan multidisciplinary seperti itu, maka visiting speaker dan consultant tidak banyak lagi. Kebanyakan mereka dari University of Virginia, yang berlokasi di Charlottsville. Akan tetapi mungkin juga seorang pejabat yang paling berwenang dalam sesuatu masalah diundang sebagai pembicara tamu, seperti Asistant Secretary for Administration, Department of Treasury; Comptroller General; pejabat tinggi dari Agency for International Development of State.

Beberapa graduate student dari University of Virginia membantu sebagai teaching support secara part-time. Umumnya mereka adalah graduate student Public Administration.

Bagaimana peranan tenaga akademis ini, khususnya para pembina, telah jelas dalam uraian tentang pendekatan FEI.

F. PESERTA.

Telah disinggung dalam permulaan tulisan ini, bahwa program-program FEI diperuntukkan bagi para pegawai tinggi Federal (Federal Executive), dari GS-16 keatas dan yang sederajat, yang merupakan golongan "super-grade". Untuk dapat menjadi peserta, mereka harus dicalonkan secara resmi oleh pejabat yang paling bertanggung-jawab dalam bidang personnel di departemen atau agency-nya, yaitu Executive Personnel Management Officer atau yang menjabat

dalam Executive Management Resource's Board.

Disamping adanya kriteria khusus bagi setiap program, kriteria umum dalam penunjukan dan pemilihan adalah sebagai dibawah ini.

1. **Fungsi jabatan.**

   Berdasarkan fungsi jabatan, ditentukan prioritas:

   Pertama, seorang *Program Manager,* yaitu yang memiliki tanggung jawab komando penuh terhadap kegiatan-kegiatan program sebagai satu kesatuan (entity).

   Kedua, seorang *Staff Manager,* yang memiliki tanggung jawab penuh atas suatu bidang bantuan dalam suatu program, seperti personnel, budget, office services.

   Ketiga, seorang *Individual Worker,* yang tugasnya terutama bukan managerial, supervising atau advisory.

2. **Jabatan dan Pangkat.**

   Apabila fungsi jabatan tersebut digabungkan dengan tingkat kepangkatan, maka urutan prioritasnya menjadi seperti berikut :

Pangkat	*Program Manager*	*Staff Manager*	*Individual Worker.*
GS–18	Prioritas 1	Prioritas 4	Prioritas 7
GS–17	Prioritas 2	Prioritas 5	Prioritas 7
GS–16	Prioritas 3	Prioritas 6	Prioritas 7

3. **U m u r.**

   Tidak ada batasan tentang umur. Instansi Federal dianjurkan agar bukan hanya menunjuk orang yang tercakap, tetapi terutama mereka yang benar-benar dimasa mendatang dapat diharapkan akan mampu memberikan sumbangan terbesar kepada Pemerintah. Pimpinan instansi harus yakin, bahwa pilihannya benar-benar orang yang potensiil untuk masa depan.

4. **Pendidikan.**

   Tidak ada persyaratan tentang pendidikan. Dan kenyataan tidak sedikit Ph. D, atau yang pernah menjadi professor, mengikuti program FEI.

FEI sebenarnya juga membuka pintu bagi pegawai tinggi dari State dan Local Government. Karena, kehadliran mereka sangat penting dalam peningkatan intergovernmental relationship. Akan tetapi sampai sekarang belum banyak pegawai tinggi dari State dan Local Government yang mengikutinya. Berdasarkan informasi yang dapat diperoleh, kelangkaan ini disebabkan karena kesibukan mereka yang harus banyak terlibat dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga tidak mungkin meninggalkan tugas 3 - 7 minggu. Ada kemungkinan sebab lain, yaitu tingginya beaya yang harus dibayar oleh instansi yang mengirimkan peserta.

G. EVALUASI TERHADAP PESERTA.

Dalam program yang manapun tidak pernah selama ataupun pada akhir latihan diadakan evaluasi terhadap peserta. Kecuali bila tidak bisa mengikuti pro-

gram sampai selesai, setiap peserta memperoleh certificate of attendance.

Kepada instansinya juga tidak ada laporan apa-apa, kecuali sebuah memorandum yang dikirim setelah program selesai dan yang hanya memuat hal-hal berikut:

- pemberitahuan bahwa pegawai tinggi tertentu telah selesai mengikuti suatu program,
- certificate telah diberikan,
- bahwa sebuah copy memorandum disampaikan untuk official personnel folder pegawai yang bersangkutan, dan sebuah lagi untuk atasan langsungnya,
- menyarankan agar selanjutnya diadakan review bersama dengan pegawai tersebut tentang Individual Development Plan-nya sebagaimana dimaksudkan dalam Federal Personnel Letter No. 412-2. [5]

III. SENIOR EXECUTIVE EDUCATION PROGRAM.

A. TUJUAN.

Senior Executive Education Program dimaksudkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan pengembangan pendidikan bagi para pegawai tinggi, senior ataupun yang baru, yang telah mempunyai cukup pengalaman di dalam atau di luar pemerintahan Federal. Program ini akan memberikan kesempatan untuk :

1. saling belajar dari pengalaman yang berbeda-beda,
2. mengadakan penilaian terhadap diri masing-masing dan penyusunan tujuan belajarnya,
3. studi mendalam mengenai berbagai pokok bahasan khusus, yang bersangkutan dengan pemerintahan Federal, seperti environment, sistem dan proses management.

B. PESERTA.

Yang dapat mengikuti adalah GS–16 keatas atau yang sederajad, baik dalam jabatan karier ataupun non karier. GS–15 yang sangat potensiil mungkin juga dapat diterima.

Seleksi calon dilakukan oleh Bureau of Executive Personnel dari Civil Service Commission, berdasarkan pencalonan seperti telah diuraikan dimuka. Pencalonan dan seleksi sekaligus untuk program selama 1 tahun fiskal. Terhadap GS–15 diadakan penelitian case by case.

C. WAKTU.

Program ini selama 7 minggu, atau 1.176 jam. Peserta diasramakan di kampus FEI, Charlottsville, Va. Liburan akhir pekan mulai Jum'at jam 2.30 sampai Minggu jam 7.30 malam atau Senin pagi jam 8, akan tetapi dalam ming-

5. Berdasarkan Federal Personnel Manual Letter No. 412-2, 29 Jan. 1974 setiap instansi Federal diwajibkan agar pegawai dari tingkat GS–13 keatas (jabatan managerial) membuat Individual Development Plan (IDP), yaitu suatu rencana tindakan usaha pengembangan kemampuan dalam kariernya. IDP dibuat dengan konsultasi atasannya, sehingga kedua kebutuhan, dari pandangan pegawai dan organisasi, terpenuhi. Bila telah disetujui oleh atasannya, diteruskan ketingkat lebih tinggi sampai kepada pejabat/team yang berwenang memutuskan untuk dimasukkan dalam budget. Oleh karena harus masuk dalam budget dan kemungkinan adanya perkembangan-perkembangan baru, maka IDP perlu direview setiap tahun. IDP tidak ada sangkut pautnya dengan promosi. Dan GS–13 keatas yang mengikuti suatu training, secara teori memang telah direncanakan dalam IDP-nya.

gu pertama tak ada liburan.

Kegiatan per minggu ± 55 jam. Paling sedikit 2 malam per minggu disediakan untuk acara yang dijadwalkan/diprogramkan, selainnya (malam) untuk aktivitas peserta sendiri: diskusi, studi individual atau kegiatan sosial.

D. KOMPONEN PROGRAM.

1. Executive Learning Team (ELT).

Sejak minggu pertama peserta terbagi dalam beberapa kelompok terdiri atas 8 - 10 orang. Kelompok ini disebut Executive Learning Team (ELT). Sebuah ELT dipertanggungjawabkan kepada seorang pembina. ELT dimaksudkan untuk dapat membantu peserta :

a. dengan cepat menciptakan keakraban,
b. saling membantu dalam menentukan tujuan belajar, memilih pokok bahasan atau acara kegiatan lainnya,
c. menilai kemajuan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh anggota-anggota,
d. membicarakan program-program yang perlu diadakan di Institute dan sumber-sumbernya.

Setiap ELT mengadakan berkali-kali diskusi sepanjang masa latihan; terutama pada minggu terakhir, untuk mempertimbangkan tujuan belajar lebih lanjut, dan membicarakan saran-saran perbaikan Institute.

Dalam kegiatan seminar, workshop, field trip dan lain-lain, anggauta setiap ELT terpisah-pisah sesuai dengan pilihannya. Akan tetapi pada waktu-waktu tertentu mereka berkumpul. Peranan pembina tidaklah dominan, ia hanya sebagai facilitator. Dalam konsultasi ia hanya menunjukkan jalan, peserta yang menentukan.

ELT diharapkan menjadi suatu "homeroom" bagi peserta, yang dapat mengembangkan hubungan yang akrab satu sama lain. Keakraban ini diharapkan akan menjadi basis pertukaran secara informil mengenai bagaimana inpek setiap tingkah laku/sikap dan sebagainya dari seseorang terhadap yang lain. Dan mengenai pertanyaan umum "How am I doing".

2. Executive Forum Series.

Executive Forum Series merupakan kesempatan baik bagi seorang peserta untuk memberikan pandangan kepada peserta lain terhadap kepentingan-kepentingan dan pengalaman-pengalamannya, sebagai pegawai tinggi pada suatu bidang pemerintahan. Acara ini juga menjadi elemen penting dalam menciptakan "FEI Community".

17 kali @ 1 jam disediakan untuk ini. Dalam minggu pertama, sebuah komite yang terdiri dari wakil-wakil ELT dibentuk untuk menyusun program Executive Forum. Komite meminta saran dari setiap peserta tentang apa yang ingin ia sajikan, dan apa yang ia ingin dengarkan.

Executive Forum ini sepenuhnya direncanakan dan diselenggarakan oleh peserta, Institute hanya menyediakan facilitas. Peserta dan pembina yang

berminat menghadlirinya.

3. **Personnel Assessment and Development Sequance (PADS).**

PADS adalah optional, merupakan program konsultasi individual untuk membantu peserta yang bersangkutan mengadakan self-renewal. Banyak peserta telah memanfaatkan PADS sebagai sarana untuk mengarahkan karier jangka panjang dan pendek, dan rencana pribadinya.

Segala apa yang terjadi dalam konsultasi sepenuhnya dirahasiakan, hanya boleh diketahui oleh konsultan dan peserta sendiri. Tidak ada secarik catatanpun yang boleh tertinggal di FEI.

4. **Workshop dan Seminar.**

Workshop dan seminar, dengan pengertiannya yang telah dikemukakan, merupakan acara yang paling dominan, 65% dari waktu dipergunakan untuk itu. Workshop dan seminar bersifat optional, dalam arti, bahwa peserta memilih satu dari berbagai pokok bahasan yang dibahas dalam waktu yang bersamaan.

Sebagai ilustrasi, dibawah ini workshop dan seminar Angkatan 40 (30 Okt. - 16 Des. 1977).

5 – 10 Nop. 1977, 2 workshop: a. Interpersonal and Team Effectiveness, dan b. Leadership Models and Behavior.

14 – 18 Nop 1977, 4 seminar: a. Budgeting and Fiscal Management, b Civil-Military Relations and the American Policy Making Prosess, c. Managing Life Passages: Stress and Decision Points, dan d. Program Analysis and Evaluation.

21 – 23 Nop 1977,

2 seminar: a. National Interest and Foreign Policy I : The Decision Making, b. Politics and Public Executions.

2 workshop: a.Planning in Partnership for Executives and Their Spouces, b. Play as Cases: Leadership Roles in Government and Social System.

28–29 Nop, 1 – 2 Des 1977,

1 workshop: Individual Values and Executive Performance.

2 seminar : a. Managing Conflict in A Future of Declaining Resources, b. National Interest and Foreign Policy II: Key Issues in U.S. Foreign Policy, c. The Presidency and the Congress.

12 – 15 Des 1977.

1 seminar: Executive Bookself (seminar membahas isi beberapa buku dari buku-buku yang disediakan disetiap kamar peserta),

2 Workshop: a. Leadership Effectiveness, b. Personnel Assesment and Goal Setting.

Seorang pembina bertanggung jawab atas 1 pokok bahasan: merencanakan mengarahkan dan memimpinnya.

5. **Field Trip.**

Ini merupakan bagian yang paling efektif dalam kurikulum FEI, un tuk memberikan kesempatan mempelajari, secara "first hand" mengenai suatu aspek penting dalam pelaksanaan pemerintahan. Perhatian banyak diarahkan kepada kebutuhan dan prioritas nasional, dan problem kebijaksanaan, dalam maupun luar negeri.

Biasanya field trip dilaksanakan sampai 1 minggu dan mempelajari beberapa sasaran yang berbeda-beda masalah dan lokasinya, dan masing-masing diikuti oleh 10-20 peserta. Yang biasa menjadi sasaran perhatian antara lain:

- pembuatan kebijaksanaan dalam negeri yang ruang lingkupnya luas,
- proses kebijaksanaan dalam kaitannya dengan ilmu dan tekhnologi,
- masalah internasional, yang biasanya selain Washington juga mencakup PBB, Kanada, Meksiko dan Panama,
- perkembangan kota (urban development).

Seorang peserta memilih sasarannya sendiri. Atau ia dapat memilih tetap tinggal di kampus untuk belajar sendiri, atau mengerjakan proyek, atau mengikuti seminar atau workshop yang diadakan bagi mereka yang tidak mengikuti field trip.

Angkatan 40 yang mengadakan field-trip dari tgl. 5-9 Des. 1977. sasarannya :

- Criminal Justice: City of New York,
- Domestic Policy Making Process: Washington, DC.
- Two Tier Metropolitan Government: Toronto, Kanada.

Sebagai pengganti yang tidak ikut, diadakan seminar: Executive Tasks and Responsibilities.

Seorang pembina diserahi memimpin dan mengarahkan field-trip satu kelompok.

6. **Individual Project.**

Salah satu jalan untuk implementasi falsafah FEI tentang tanggungjawab dan pilihan pribadi dalam belajar ialah dengan menyediakan kesempatan untuk studi individuil. Jadi, kecuali minggu pertama, ada satu kesempatan memilih satu pokok bahasan yang menyangkut minat dan mempunyai arti penting bagi pribadi peserta sendiri serta mengadakan studi mendalam tentang itu.

Individual project dapat berbeda-beda bentuknya: program membaca, suatu studi yang akan diperdalam dan dibuktikan kebenarannya, mengembangkan bidang studi khusus, mempersiapkan atau menyelesaikan suatu proyek dengan output konkrit, proyek seorang diri atau kelompok. Seorang alumni telah berhasil memperoleh piagam penghargaan dari American Society for Public Administration untuk artikel "The Exestential Executive", yang mulai dipersiapkan di kampus FEI.

Kecuali apabila proyeknya memerlukan sekali meninggalkan kampus, peserta tetap diharuskan tinggal di kampus, dan menghadliri acara pembicara tamu dan community program.

Peserta akan dibantu oleh seorang pembina, yang bertanggung jawab atas kegiatan individual peserta yang bersangkutan.

E. COMMUNITY ORGANIZATION.

Guna menghidupkan masyarakat kampus, dalam beberapa hari pertama di bentuk beberapa komite, yang masing-masing anggautanya terdiri dari wakil-wakil ELT. Setiap komite bertugas merencanakan dan melaksanakan suatu kegiatan tertentu. Seorang pembina bertindak sebagai resource person pada setiap komite.

Selama ini ada 5 komite.

1. **Executive Council.**

   Komite ini bertanggung jawab atas segala macam persoalan yang tidak ditangani oleh suatu komite tertentu, dan merupakan saluran tambahan bagi hubungan antara peserta dengan Institute.

2. **Executive Forum Committee.**

   Komite ini bertanggungjawab untuk merencanakan dan menyelenggarakan Executive Forum Series, yang telah diterangkan dimuka.

3. **Family Weekend Committee.**

   Kehadliran isteri/suami dan keluarga pada akhir pekan dianjurkan, agar mengetahui apa yang dikerjakan peserta selama di kampus serta untuk kenal satu sama lain. Tetapi ini bersifat optional, bila peserta menentukan hal itu perlu, maka komite itulah yang bertanggungjawab merencanakan dan mengatur pelaksanaannya.

4. **Health and Recreation Committee.**

   Komite ini bertanggung jawab atas kordinasi kegiatan diluar jam-jam pelajaran, seperti olah raga dan lain-lain.

5. **Social Committee.**

   Social Committee ini bertanggungjawab mengkordinasikan pertemuan-pertemuan sosial, seperti pre-dinner social period (pertemuan dengan minum-minum antara sesama peserta, pembina, mungkin juga tamu, sebelum makan malam; yang melayani minuman juga peserta sendiri), resepsi dengan tamu atau penceramah, malam gembira menjelang hari wisuda dan sebagainya.

IV. EXECUTIVE LEADERSHIP AND MANAGEMENT PROGRAM.

A. TUJUAN.

Program ini dimaksudkan untuk membantu mereka yang masih berada dalam masa transisi dan kritis sebagai pegawai tinggi baru dalam pemerintah Federal. Program ini lebih difokuskan kepada peranan pegawai tinggi (executive role).

Dari perspektif instansi dan pemerintah pada umumnya Executive Leadership and Management Program ini memiliki beberapa tujuan:

1. Lebih mengenalkan pegawai tinggi yang baru dengan peranannya, dan membantu dengan pengetahuan tentang sumber-sumber yang tersedia yang dapat mempermudah dalam melaksanakan tanggungjawab dan meneruskan pengembangan pribadi:
2. lebih mengenalkan mereka dengan konsepsi dan praktek yang sudah ada dan yang sedang timbul, baik dalam management administratif maupun management program;
3. lebih mengenalkan mereka dengan organisasi dan proses pemerintah Federal;
4. membantu mereka mengidentifikasi kekuatan dan kebutuhannya masing-masing, serta menetapkan tujuan pengembangan pribadi secara terus menerus dalam jabatan dengan perhatian terutama kepada ketrampilan management-nya.

Dari perspektif peserta (pegawai tinggi), hasil yang diharapkan dari program ini mencakup :

1. kesempatan untuk dapat lebih diterima kedalam tingkatan pegawai tinggi melalui cara-cara belajar yang intensif dengan sekelompok pimpinan dari berbagai instansi pemerintah Federal;
2. kesempatan untuk penilaian pribadi dan penetapan tujuan yang dimaksudkan untuk membantu pembentukan kembali peranannya dalam organisasi;
3. pengakuan yang lebih baik terhadap peranan pegawai tinggi dalam pemerintah Federal pada umumnya, instansi, dan dalam kelompok kerjanya yang langsung;
4. pandangan yang meluas terhadap organisasi dan aspek-aspek konsepsionil dari suatu sistem yang besar serta tuntutan-tuntutannya terhadap seorang pemimpin, dibandingkan dengan peranan-peranan yang esensinya bersifat instrumental;
5. kesadaran yang meluas terhadap dimensi tanggungjawab pegawai tinggi yang bersifat transfunctional dan interdesciplinary;
6. kesadaran terhadap proses dan persyaratan pengembangan pribadi dan organisasi.

B. PESERTA.

Executive Leadership and Management Program hanya terbuka bagi pegawai tinggi baru (new executive), GS–16 keatas atau sederajad,

- yang belum lewat 24 bulan dari masuknya sebagai pegawai tinggi,
- pegawai karier ataupun non karier,
- baru masuk dalam jabatan pemerintah Federal, atau
- baru naik dalam golongan pegawai tinggi (dari golongan non executive).

Seperti halnya Senior Executive Education Program, seleksi peserta dilakukan oleh Bureau of Executive Personnel dengan prosedur yang sama pula.

C. WAKTU.

Program ini selama 3 minggu atau 450 jam. Peserta diasramakan di kampus FEI, Charlottsville, Va. Liburan weekend hanya pada minggu kedua.

D. KOMPONEN PROGRAM.

1. **Executive Learning Team (ELT).**
   Sama seperti pada Senior Executive Education Program, hanya jumlah diskusi tentunya jauh berbeda (lebih sedikit).
2. **Executive Forum Series.**
   Sama seperti pada program 7 minggu, tetapi 4 kali 1 jam.
3. **Workshop dan Seminar.**
   Sebagai ilustrasi dibawah ini workshop dan seminar yang diselenggarakan untuk angkatan 12, 12-30 Sept. 1977.
   16–20 Sept 1977.
   1 seminar : Executive Roles.
   1 workshop : Leadership Models and Behavior.
   21 – 23 Sept 1977,
   2 seminar : a. Budgeting and Fiscal Management: Concepts and Issues; b. The National Security Council and the Foreign Policy Decision Process.
   3. workshop: a. Problem Solving and Decision Making, b. Time Management and Executive Leadership, c. Interpersonal Team Effectiveness
   26–29 Sept. 1977, 5 seminar
   a. Conflict Management; b. International Economic Issues Affecting the United States; c. Program Evaluation: Issues and Problems; d. Program Management and Change; e. The Sunbelt vs the Snowbelt: Current Urban Growth Trends.

E. COMMUNITY ORGANIZATION:

Komite-komite dari peserta juga dibentuk seperti halnya pada Senior Executive Education Program.

V. SHORT COURSES.

Program ini berupa seminar atau workshop dengan waktu paling lama 1 minggu dan peserta diasramakan. Sebagai gambaran dibawah ini beberapa dari yang telah diselenggarakan:

1. Management By Objectives, 1 minggu;
2. Program Management Development and Multi Team Building, 1 minggu;
3. Organizational Development and Multi Team Building, 1 minggu.;
4. National Needs and Priorities, 1 minggu;
5. Current Trends in the Federal Government, 5½ hari;
6. Top Management Seminar, 4½ hari, khusus untuk GS–18 dan yang sederajad.

Peserta tidak diseleksi oleh Bureau of Executive Personnel, tetapi cukup

oleh FEI sendiri. Seminar yang khusus untuk GS–18 dan sederajad, pesertanya hanya berdasarkan undangan.

VI. FEI ALUMNI FOLLOW – ON CONFERENCES.

Follow-on Conference diadakan selama 2½ hari dan diperuntukkan bagi alumni Senior Executive Education Program (± 6 bulan setelah hari wisuda) dan Executive Leadership and Management Program (± 12 bulan setelah hari wisuda).

Conference ini dipandang sebagai bagian integral dari Senior Executive Education, dan Executive Leadership and Management Program, karena titik beratnya adalah mengikuti pencapaian tujuan belajar, evaluasi hasil, dan formulasi tujuan baru. Conference ini juga memberikan kesempatan untuk mentest perspektif dari arah program dan management dalam pemerintah.

Disamping itu, FEI bersama-sama dengan FEI Alumni Association, Bureau of Executive Personnel, menyelenggarakan Annual FEI Executive Development Days Conference selama 2 hari. Tujuannya ialah memberikan tambahan kesempatan kepada alumni untuk melanjutkan belajar melalui pertemuan dengan pegawai tinggi lain yang bertanggung jawab guna studi formil pokok-pokok bahasan penting.

VII. FEDERAL EXECUTIVE DEVELOPMENT PROGRAM (FEDP).

Dalam rangka peningkatan pengembangan pegawai tinggi, sejak tahun 1973 oleh Civil Service Commission cq Bureau of Executive Personnel bersama-sama dengan Office of Management and Budget, telah diselenggarakan pilot project yang dikenal dengan Federal Executive Development Program (FEDP). FEDP dimaksudkan untuk mempersiapkan seseorang yang sangat potensiil, meyakinkan masa depannya untuk memikul tanggung jawab sebagai pegawai tinggi (executive) Federal. Sampai sekarang telah diselenggarakan 3 kali (yang ketiga belum selesai).

Dalam hal ini FEI juga terlibat, yaitu dalam hubungannya dengan Executive Senior Education Program, dan FEI. Follow On Conference-nya.

A. TUJUAN.

FEDP memiliki 4 tujuan dasar (basic objectives) :

1. sebagai stimulus bagi pembentukan dan perbaikan program pengembangan pegawai tinggi dalam instansi;
2. mengadakan identifikasi pegawai GS–15 dan sederajad yang masa depannya meyakinkan (promising) dan memperlengkapi mereka dengan tantangan-tantangan dan kesempatan-kesempatan managerial, yang tidak mungkin diperolehnya dalam kedudukannya sekarang, guna menghadapi tanggungjawab yang lebih besar;
3. membantu instansi dalam memenuhi persyaratan-persyaratan "executive manpower" tertentu dengan memberikan pengembangan management yang secara individuil disesuaikan dengan partisipan yang telah dipilih;

4. mengambil pengalaman dari program untuk meningkatkan seni pengembangan pegawai tinggi.

B. PESERTA.

Pegawai yang dapat diterima mengikuti FEDP adalah golongan GS–15 dan yang sederajad, dengan persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

1. pegawai penuh (full-time);
2. telah dinilai memiliki "exceptionally high potential for assuming executive responsibilities", atau "who are the most likely to advance within their organization".[5]
3. secara umum telah memiliki cukup pengalaman dalam fungsi pimpinan menengah.

Cara seleksi diserahkan kepada instansi masing-masing dengan pedoman, agar:

1. IDP-nya dipandang sebagai bagian integral dalam seleksi,
2. sesuai dengan prinsip-prinsip merit, yang mencakup kompetisi secara luas, prosedur yang jujur, serta mengidentifikasi calon yang elijibel dari segala sumber termasuk golongan minoritas dan wanita.

Calon disampaikan oleh pejabat yang paling berwenang dibidang personnel dari instansi masing-masing kepada Bureau of Executive Personal, Civil Service Commission, untuk diseleksi lebih lanjut. Pencalonan harus disertai lampiran:

1. daftar nama calon berdasarkan urutan perioritasnya.
2. IDP dari calon,
3. Executive Inventory Record,
4. pertimbangan singkat mengapa seseorang dicalonkan.

C. W A K T U.

Program ini secara keseluruhan diselenggarakan paling sedikit 6 bulan sampai 2 tahun, tergantung kepada kebutuhan peserta dan instansi yang bersangkutan.

D. KOMPONEN PROGRAM.

FEDP terdiri dari 3 komponen program.

1. **Executive Senior Education Program di FEI.**

   Peserta mengikuti program 7 minggu Executive Senior Education di FEI. Tergantung jumlah peserta, dapat diadakan angkatan khusus untuk FEDP atau peserta FEDP dimasukkan dalam regular class.

   Tahun berikutnya sebagai FEI alumni, diadakan Follow up on Conference bagi mereka.

2. **Developmental Work Experience.**

   Selama paling sedikit 4 bulan, peserta diberi penugasan kerja dilain instansi. Ini terdiri dari 2 kali penugasan, yang bidangnya didasarkan pada persetujuan antara peserta dengan instansi sendiri. Penugasan ini dimaksud-

5 Anouncement, FEDP III.

kan agar peserta memperoleh pengalaman baru, yang lain dari kariernya selama ini, yang dapat memperluas pandangannya.

Oleh karena itu pelaksanaannya misalnya sebagai berikut:

- yang kariernya atau pengalamannya di tingkat bureau atau komando ditugaskan ke agency staff policy, dan sebaliknya;
- yang selama itu bekerja didaerah/lapangan ke pusat, dan sebaliknya;
- yang kariernya di operasionil ke administratif, dan sebaliknya;
- penugasan yang memungkinkan pandangan dan pendekatan terhadap problem program dan management yang bersifat antar departemen, seperti desentralisasi, MBO, OD, upward mobility, dan sebagai-nya;
  nya;
- penugasan ke task force antar bureau atau antar instansi yang memberikan pengalaman rekonsiliasi berbagai kepentingan dan pandangan.

Penugasan yang bersifat antar instansi adalah yang paling dianjurkan. Penugasan sudah dimulai pada tahun pertama.

3. **Meeting dan Seminar.**

Serangkaian pertemuan dan seminar diselenggarakan untuk memperluas pandangan mengenai kebijaksanaan umum pemerintah Federal, serta pendekatan dan techniques management modern.

Komponen ini termasuk pertemuan dengan pejabat-pejabat tinggi Federal, yang peserta tak mungkin bertemu dalam kedudukannya sekarang. Kegiatan-kegiatan pertemuan tersebut dapat diadakan dalam kelompok, tetapi dapat juga individuil.

VIII. ORGANISASI, ADMINISTRASI DAN FASILITAS

Telah disinggung dimuka, bahwa FEI berada dalam lingkungan Civil Service Commission. Director FEI, yang berpangkat GS–18, bertanggung jawab langsung kepada Chairman, CSC. Ketiga Commissioners CSC merupakan policy board FEI.[6] Director FEI dibantu oleh 2 orang Associate Director, yang masing-masing GS–16. Seorang bertanggungjawab dalam internal program, yang lain dalam external program dan sebagai liasson.

Sebagaimana telah dikemukakan juga, pelaksanaan kegiatan akademis menjadi tanggungjawab para pembina (faculty member/professor), yang full time dan multidesipliner, sebanyak 13 orang saat ini. Dalam jumlah itu juga termasuk Director dan 2 orang Associate Director, yang merangkap sebagai pembina/professor.

Kegiatan penunjang dilayani oleh 31 orang (saat ini). Akan tetapi sebagian besar dari jumlah itu adalah mahasiswa University of Virginia yang bekerja secara part-time. Penyediaan hidangan peserta dikontrakkan kepada sebuah restoran.

6 Tiga orang Commissioner, seorang merangkap Chairman, adalah wakil partai; 2 orang dari partai yang sedang memerintah, seorang dari partai yang tidak memerintah. Dalam rangka program administrative reform/reorganization dari Presiden Carter, tahun ini nampaknya CSC akan dihilangkan. Dan sebagai penggantinya (gagasan yang telah ada) adalah 2 instansi; satu akan bersangkutan dengan personnel management services, yang lain bersangkutan dengan merit system protection.

Pelaksanaan latihan di FEI, seperti halnya latihan-latihan lain yang disclenggarakan oleh aparatur CSC, yang sifatnya interagency, dibeayai dari reimbursable fund. Artinya, beaya dibebankan kepada setiap instansi yang mengikut sertakan pegawainya dalam latihan tersebut.
Dalam tahun fiskal 1978, misalnya, untuk seorang peserta Senior Executive Education Program instansinya harus membayar $ 3000, dan untuk Executive Leadership and Management Program – $ 1.300. Jumlah ini hanya untuk beaya hal-hal pokok saja: buku dan bahan latihan lainnya, kamar, makan, serta untuk pembayaran visiting professor dan consultant (yang bukan pegawai Federal) dan tenaga part time. Disamping itu masing-masing instansi harus menanggung antara lain beaya transportasi dari tempat kerja peserta ke Charlottsville, beaya field trip dan per diem $ 3,50.

Kampus FEI di Charlottsville bukan bangunan baru, tetapi bekas sebuah inn. Sebuah ruangan besar yang dapat memuat 85 orang dengan lega, dan beberapa ruangan lain yang kecil, merupakan tempat kegiatan latihan. Sebuah perpustakaan yang tidak besar, dengan koleksi 3000 buku dan majalah-majalah, tersedia. Disamping itu disetiap kamar masing-masing peserta dilengkapi berbagai buku yang dianjurkan dibaca dalam program yang bersangkutan, dan disebut "Executive Bookself". Peserta juga dapat memanfaatkan berbagai perpustakaan University of Virginia.

Setiap peserta menempati 1 kamar sendiri-sendiri lengkap dengan kamar mandi, radio dan TV. Kamar untuk visiting speaker dan tamu tersedia pula. Makan pagi, siang dan malam disediakan di dining room.Peserta bebas memilih hidangan dari daftar hidangan yang tersedia pada waktu itu. Minuman dan snack diluar itu, self service dan harus membayar lagi.

Dalam kampus juga tersedia fasilitas rekreasi seperti kolam renang, lapangan volley. Akan tetapi peserta dapat pula memanfaatkan fasilitas rekreasi diluar kampus, yang tentunya harus membayar lagi.
Untuk komunikasi tersedia beberapa tilpun baik tilpun pemerintah maupun commercial. Untuk urusan bukan dinas peserta diharuskan menggunakan tilpun komersiil dan nomor tilpun komersiil itu pula yang harus diberitahukan kepada keluarga dan teman.

IX. EVALUASI TERHADAP PROGRAM FEI.

Setiap akhir program, di dalam ELT-nya masing-masing peserta mengadakan penilaian terhadap program yang baru saja mereka ikuti. Umumnya peserta berpendapat bahwa program di FEI sangat bermanfaat. Penulis artikel ini dalam kunjungannya yang singkat di kampus berkesempatan pula omong-omong dengan beberapa peserta. Dengan caranya masing-masing peserta-peserta tersebut mengemukakan kepuasannya. Seorang diantaranya mengatakan bahwa program Senior Executive Education Program yang ia ikuti dan hampir selesai pada waktu itu sebagai "the best course I have ever had".

Meskipun belum secara periodik evaluasi sesudah peserta kembali ke in-

stansinya juga telah mengikuti Senior Executive Education Program. 55 alumni menjawab questionair (62% jumlah alumni dari Navy). Dari 55 tersebut; 83% menilai jangka waktu program cukup (about right); 44% mengemukakan FEI sebagai "the best executive development course"; 81% menganjurkan kolega-nya untuk mengikuti FEI course; dan 82% menyatakan bahwa ikut sertanya di FEI telah membantu bekerja lebih baik, memperluas perspective tentang diri dan organisasi, memperbaiki kesadaran diri dan self-image, memperbaiki kapabilitas untuk memahami dan berhubungan secara efektif dengan orang lain.[7]

Internal Revenue Service minta pendapat 11 orang pegawai tingginya yang menghadliri FEI selama tahun 1971 – 1972. Mayoritas berpendapat program FEI tepat untuk mereka dan rekan pegawai tinggi lainnya. Umumnya menilai program FEI sebagai "outstanding." [8]

Pada akhir tahun kedua eksistensinya, Director FEI meminta National Academy of Public Administration (NAPA) mengadakan evaluasi terhadap FEI. Evaluasi difokuskan kepada 3 kriteria :

- relevansi tujuan FEI ("relevance of the FEI's objective")
- usaha atau bagaimana FEI berusaha mencapai tujuan ("how FEI is organized in its attempts to achieve the objectives")
- efektivitas atai impactnya terhadap partisipan dan instansi melalui inter-view/panel alumni secara random.

Terhadap relevansi dan usaha, FEI dinilai tinggi. Mengenai efektivitas kurang dapat diperoleh informasi yang spesifik, tetapi "the executives were emphatic in their view that any attempt to de-emphasize the broad personal development thrust of the program would be a move in the wrong direction". Juga diungkapkan bahwa pimpinan instansi memandang bahwa FEI lebih memperhatikan proses management yang spesifik, agak sangat dibatasi, sehingga menimbulkan problem bagi alumni yang kembali ke instansinya dengan perspectif yang luas. Salah satu rekomendasi panel ialah peningkatan usaha untuk "winning acceptance among those who are skeptical of (FEI's) philosophy and program". [9]

Tahun 1976 FEI sendiri mengadakan studi untuk mengevaluasi 32 angkatan Senior Executive Education Program yang telah diselenggarakan (1968-1975). Tujuannya ialah untuk mengetahui pengaruh program tersebut terhadap pegawai tinggi/alumninya, dan untuk dapat lebih mudah mengenal bidang-bidang yang perlu diperbaiki. Questionaire yang memuat 36 pertanyaan disampaikan secara random kepada 20% dari keseluruhan jumlah alumni. 70% dari mereka ini (246 orang) memberi respon-nya.

36 pertanyaan tersebut dikembangkan dari 4 persoalan pokok:

- tingkat efektivitas FEI dalam pencapaian tujuannya;
- seberapa jauh pengaruh FEI terhadap partisipannya;

7 Paul C. Buchanan, "Issues and Essays", dalam Paul C. Buchanan, ed., Op cit., hal. 4.
8. Ibid., hal. 4-5.
9 Ibid., hal. 5.

– identifikasi ciri-ciri dan rekomendasi dari mereka yang menyatakan memperoleh manfaat terbanyak, dan dari mereka yang memperoleh manfaat tersedikit;
– pendekatan perbaikan program.

Kesimpulan hasil penemuan.

1. Apakah FEI secara efektif mencapai tujuan mission-nya. Dalam hubungannya dengan berbagai tujuan missionnya, FEI dinilai mempunyai pengaruh positive terhadap partisipannya. Tingkat efektivitas berkisar dari "somewhat positive" ke "positive".

2. Apakah pengaruh FEI cukup lama terhadap partisipannya? 95% menilai FEI bermanfaat pada waktu akhir program; 94% menilai hasil FEI bermanfaat, pada saat menyelesaikan questionaire.

3. Pegawai tinggi mana yang memperoleh manfaat paling banyak, dan mana yang memperoleh manfaat paling sedikit?

a. Angkatan 23 – 32 menilai FEI lebih bermanfaat dibanding dengan angkatan-angkatan sebelumnya; mereka juga menilai lebih tinggi terhadap pembina dan management FEI, serta lebih menekankan "national need and priorities".
b. Partisipan yang memiliki masa kerja pemerintah Federal lebih banyak (15 tahun keatas) memperoleh manfaat lebih banyak, tentang dalam bidang behavioral.
c. Wanita lebih menunjukkan minat pada "individual executive capabilities."
d. Pegawai karier dalam bidang-bidang yang bersangkutan dengan pertahanan ("defence related"), pemerintahan umum ("general government") dan penegakan hukum ("law enforcement and justice"), menyatakan hasil FEI kurang positif. Yang paling positif antara lain dari instansi-instansi yang bersangkutan dengan "general sciençe", kesehatan, pendidikan, pelayanan sosial, income security, veteran administration, pertanian, perdagangan dan lain-lain.
e. Pegawai yang turut menentukan tentang ikut sertanya dalam program lebih memperoleh manfaat daripada mereka yang terpaksa. Golongan "terpaksa" ini umumnya terdiri dari mereka yang masih muda, bermasa kerja sedikit. Terdapat kecenderungan pula, bahwa peserta angkatan-angkatan kerja yang terakhir kurang berperanan dalam penentuan ikut-sertanya dalam program.
f. Ada kaitan, antara
   – mereka yang menilai FEI superior dari lembaga latihan lainnya, yang memberikan manfaat kepada pegawai tinggi lainnya, yang programnya dari segi beaya adalah efektif, dan waktunya cukup, dengan
   – mereka yang menyatakan memperoleh hasil over-all sangat positif.

4. Bagaimana perbaikan programnya? Antara lain perlu diperhatikan hal-hal dibawah ini:

a. Ikut serta dalam program FEI, hendaknya tidak terpaksa;

seleksi pada tingkat instansi hendaknya sesuai dengan individual development plan pegawai tinggi sendiri;

b. Bidang-bidang pilihan dalam program diteruskan, dan peserta didorong untuk berpartisipasi dalam management kegiatan program.

c. Clientele reassessment, yang berarti bahwa FEI harus lebih mempelajari siapa kliennya, dan siapa pula dimasa depan, sehingga dapat secara realistik menyesuaikan program-programnya dengan kebutuhan partisipan.

d. Penyesuaian program untuk menampung kebutuhan partisipan secara khusus (unique partisipant needs).

e. Tujuan missionnya perlu selalu direview dan revisi secara eksplisit bilamana dipandang perlu.

f. Kehadiran, mission dan kapabilitas FEI perlu lebih dikenal dengan baik oleh semua instansi pemerintah.
   Peranannya dalam pengembangan pegawai tinggi harus secara sistimatis diperkenalkan kepada mereka yang bertanggung jawab terhadap fungsi itu dalam pemerintah Federal.

g. Team management, pembina (faculty) hendaknya mereview laporan ini sebagai satu kelompok (group) dan menentukan rencana untuk memperbaiki kelemahan dan untuk memberikan rekomendasi langkah tindakan yang perlu guna perbaikan dimasa depan. [10]

X. PERHIMPUNAN ALUMNI: FEDERAL EXECUTIVE INSTITUTE ALUMNI ASSOCIATION (FEIAA).

Tanggal 8 Januari 1970 oleh alumni dari 6 angkatan pertamanya, didirikanlah perkumpulan alumni dengan nama Federal Executive Institute Alumni Association (FEIAA). FEIAA adalah sebuah organisasi non-profit, dengan goals dan objectives-nya sebagai berikut:

* to continue the FEI Experience.
* To sponsor and implement executives developmental workshops and seminar for the FEI Alumni, supergrades and managerial feeder groups.
* To offer fellowships for specialized studies to encourage careers in Public Administration.
* To establish an executive forum for the high-level Federal executive.
* To serve as a means of communication between the graduates and the faculty of the FEI.
* To establish luncheons, banquets and socials to encourage close interaction and fellowship among closses.
* To fully realize the potential of the Alumni Association as a sounding board for the unique and diverse talents within the membership.[11]

FEIAA dipimpin oleh sebuah Board of Directors, terdiri dari 12 orang ang-

10 Faculty Evaluation Comittee, An Analysis of the First 32 Sessions of Executive Development at te FEI: A digest, Charlottsville, Virginia: US Civil Service Commission, Federal Executive Institute, 1976.

11. Surat Edaran Pat Couklin, Associate Director FEI kepada Angkatan 40, lampiran: FEIAA Information.

gauta yang dipilih; 4 orang dipilih setiap tahun untuk 3 tahun masa jabatan. Board ini mengadakan pertemuan bulanan di Washington D.C., untuk menentukan, menyelenggarakan dan meningkatkan pencapaian tujuan organisasi. Mereka dibantu oleh seorang Director of Programs, seorang pembina FEI, dan seorang penasehat dari Civil Service Commission. Masing-masing angkatan mempunyai pengurusnya sendiri.

Sebuah Session of Representative and Alternate, yang anggautanya terdiri dari wakil-wakil angkatan, berfungsi utama sebagai penghubung antara anggauta dengan Board of Directors. Untuk itu mereka menghadiri pertemuan bulanan Board of Director.

Anggauta FEIAA terutama adalah lulusan Senior Executive Education Program dan Executive Leadership and Management Program. Akan tetapi dari "Goals and Objectives" nya, FEIAA juga terbuka bagi pegawai tinggi Federal lainnya (bukan lulusan program tersebut). Saat ini jumlah anggauta yang aktif 1000 orang lebih. Iuran anggauta $ 10, per tahun, dan uang pangkal $ 2.50.

Berbagai aktivitas telah dilakukan FEIAA dalam rangka pencapaian tujuannya. Antara lain:

1. mensponsori dan menyelenggarakan ceramah, workshop dan seminar, seperti Foreign Affairs Seminars, Personal Effectiveness Workshops, Legislative Workshop on Capital Hill, Political–Environment-and Energy Studies in Canada, dan lain-lain termasuk yang diprogramkan sebagai Annual FEI Developmental Days Conference di Washington DC dan di pantai Barat;
2. mengusahakan dan mensponsori fellowships bagi pegawai tinggi yang aktif; dalam hubungan ini The Henderson and Mc Gee Fellowships telah diberikan kepada beberapa graduate dan undergraduate students yang sangat menonjol (exeptional) untuk mengikuti Senior Executive Education Program di FEI.
3. mensponsori penerbitan berkala *Bureaucrat*, setiap anggauta dengan iurannya tadi memperoleh dengan cuma-cuma.
4. membantu dan me-manage sumbangan fasilitas rekreasi di kampus FEI.

SEMINAR PERENCANAAN DAN PENILAIAN PROYEK
(Project Design and Evaluation Seminar/PDE Seminar)

MARTIN
Rural Development
USAID/Indonesia

Dalam era pembangunan dewasa ini, khususnya di negara-negara sedang berkembang, masalah Perencanaan dan Penilaian Proyek sangat dibutuhkan. Berbicara tentang pembangunan Bangsa adalah sangat erat hubungannya dengan Perencanaan dan Penilaian. Masalah Perencanaan dalam Pembangunan Bangsa adalah merupakan tanggung jawab Pemerintah dari tingkat yang paling tinggi sampai ke tingkat yang paling rendah.

Untuk membuat suatu rencana yang bersifat Nasional yang menyeluruh dan merata tidaklah suatu pekerjaan yang gampang. Untuk itu kemampuan dan ketrampilan diberbagai bidang dan sektor sangat diperlukan dari tingkat yang paling tinggi sampai tingkat yang paling rendah. Apabila kita berbicara tentang pembangunan tentu kita harus terlibat dengan Perencanaan. Apa yang kita rencanakan jelas harus kita laksanakan dan apa yang kita laksanakan harus kita ketahui, apakah yang terlaksana sesuai dengan rencana atau yang kita sebut penilaian. Dalam konteks perencanaan, penilaian haruslah dimasukkan.

Sering sekali si perencana sengaja atau tidak sengaja tidak memasukkan penilaian dalam perencanaan, sehingga si perencana sendiri mendapat kesulitan untuk mengetahui kemajuan-kemajuan dan hambatan-hambatan apa yang dihadapi pada saat suatu rencana atau proyek sedang berjalan ataupun sudah selesai. Disamping perencanaannya yang lemah, dimana indikator untuk sukses tidak dapat dikemukakan, sering juga kurang diperhatikan sampai dimana batasan daripada tujuan suatu proyek atau dengan kata lain suatu tujuan yang scopenya macro akan tetapi hasilnya sangat micro dan tidak pasti. Hal-hal seperti diutarakan diatas haruslah dihindarkan. Dewasa ini terdapat sekian banyak sistim perencanaan yang dipakai oleh si perencana ataupun Badan-badan Nasional dan Internasional yang bertanggung jawab tentang perencanaan. Dari sekian banyak sistim, itu, kami akan membatasi kepada salah satu sistem saja yang kami anggap cukup baik dan oleh banyak orang berpendapat sangat baik untuk dipakai oleh si perencana dalam merencanakan suatu proyek apapun.

Adapun sistem itu adalah dengan memakai "Logical Frame Work" yang selanjutnya kita sebut "Logframe" dan kalau kita terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia adalah **"Kerangka Kerja Logis"**. Kerangka kerja logis atau logframe ini dapat juga kita sebutkan sebagai "diskripsi singkat daripada suatu rencana atau proyek" dimana didalamnya dapat diketahui dengan jelas dan singkat a.l. goal, purpose, outputs dan inputs, juga indikator-indikator, alat-alat verifikasi dan asumsi-asumsi yang kalau kita gambarkan adalah sbb.:

LOGFRAME

	Indikator 2	Alat-alat Verifikasi	Asumsi-asumsi
Goal:			
Purpose:			
Outputs:			
Inputs:			

Sering sekali pada permulaan, peserta seminar menanyakan bedanya goal dengan purpose; purpose dengan outputs apalagi bagi mereka yang mendapat kesulitan dalam bahasa Inggris. Ada yang menterjemahkan sbb.: Goal = maksud; purpose = tujuan; outputs = hasil-hasil atau target atau output; dan inputs = sumber-sumber atau input, dalam hal ini arti dalam bahasa Indonesia tidak akan dipersoalkan. Yang dipersoalkan disini adalah hierarkhi atau tingkatan dari goal purpose, outputs dan inputs. Dan yang akan diutarakan ialah ide dan sistem serta aplikasinya dalam konteks perencanaan dan penilaian proyek.

Kerangka Kerja Logis (Logframe).

1. Bagian yang terpenting dalam perencanaan dan penilaian proyek adalah menetapkan suatu kerangka kerja logis (logframe) untuk :
   a. menentukan (mendefinisikan) input, output, tujuan proyek (purpose) dan sasaran yang lebih tinggi (goal) yang bisa diukur dan secara obyektif dapat diperiksa.
   b. menduga (menghipotesakan) hubungan sebab akibat antara input, output, purpose dan goal.
   c. menyatakan asumsi-asumsi (pengaruh faktor-faktor luar) yang akan mempengaruhi hubungan atau lingkaran sebab akibat.
   d mendefinisikan petunjuk (indikator) yang nantinya memungkinkan untuk pengukuran atau pemeriksaan tercapainya output-output, tujuan dan sasaran yang telah ditentukan.
2. Metoda log-frame meliputi konsep sebab akibat, yaitu hubungan sebab akibat atau hierarchi, dimana sumber input dimaksudkan untuk memproduksi output, output diharapkan bisa menghasilkan pencapaian purpose sedangkan purpose diharapkan betul-betul dapat memberikan sumbangan agar tercapainya sasaran yang lebih penting. Konsep sebab akibat, berhubungan dengan dasar pemikiran bahwa setiap tingkatan dari hierarchi dapat menunjukkan bahwa tidak hanya yang diperlukan tetapi juga cukup untuk menyebabkan tercapainya tingkatan berikutnya yang lebih tinggi. Karena setiap lingkaran sebab akibat mungkin saja dipengaruhi olehfaktor-

faktor luar yang tidak terkontrol oleh management proyek. Setiap hubungan harus diteliti untuk menjamin bahwa target pada setiap tingkatan (misalnya output), bersama-sama dengan asumsi pada tingkat tersebut, perlu dan mencukupi untuk mencapai tingkatan berikutnya (purpose).

3 Log frame adalah merupakan suatu alat perencanaan proyek. Logframe juga digunakan untuk menguji kembali rencana asli dari proyek yang sedang berlangsung, sebagai suatu tindakan pendahuluan yang perlu diambil sebelum ada evaluasi; contohnya: menyiapkan suatu tingkatan untuk menentukan apakah proyek itu sedang menghasilkan output atau tidak, apakah output tersebut dalam kenyataannya membantu tercapainya tujuan proyek (purpose); dan akhirnya apakah hasil pencapaian ini memberikan sumbangan yang berguna terhadap tujuan yang lebih penting (goal) sesuai dengan rencana.

4 Log frame juga menetapkan batasan-batasan pelaksanaan tanggung jawab terhadap management proyek. Disamping itu juga menyatakan asumsi-asumsi perencanaan proyek secara jelas dan persyaratan-persyaratan operasionilnya serta memberikan suatu pemisah yang jelas antara masalah-masalah yang dapat dilaksanakan dan faktor-faktor lain yang nampaknya diluar jangkauan team management proyek. Tahap input ke output sangat mudah dipengaruhi oleh tindakan direksi dengan faktor-faktor luar yang jumlahnya sedikit dan tidak terkontrol. Pada tingkat output menuju maksud, kemungkinan pengawasan dari management atau pimpinan menjadi berkurang sedang faktor-faktor yang berasal dari luar menjadi lebih penting. Pada tingkatan purpose-goal, kemampuan management proyek untuk menduga atau mengetahui lebih dahulu serta mengawasi peristiwa-peristiwa akan lebih mengecil. Didalam mengadakan evaluasi pelaksanaan proyek sangatlah perlu memeriksa asumsi-asumsi perencanaan aslinya tentang peranan faktor-faktor luar dan untuk mengesahkan hubungan antara cara dan tujuan yang dihypotesakan.

Berikut ini sebuah kasus tentang Proyek Pupuk Heptar (PPH), bantuan Amerika Serikat ke GOH (Government of Heptar) akan dimasukkan dalam logframe.

LOGFRAME

Nama & No. Proyek: Proyek Pupuk Heptar I No. 12367

Jangka waktu: T.A. 76/77-77/78
Tgl. disiapkan :

GOAL	INDIKATOR–INDIKATOR	Alat-alat Verifikasi yang obyektif	Asumsi-asumsi
Meningkatkan pendapatan petani kecil	– Mulai tahun 78 pertambahan pendapatan petani kecil 5%	– Survey oleh USAID/GOH tentang kehidupan petani kecil tahun 76, 1977, dan 78.	– Program dukungan harga oleh GOH
–	– Penambahan pembelian tahunan dikalangan petani kecil untuk: sepeda: 5% lembu : 3% pakaian: 10%	– Observasi langsung – Laporan Dept. Pertanian – Laporan Dept. Pertanian – Laporan Bulog	– Bank Rakyat akan meneruskan perbaikan kredit, termasuk kredit untuk petani kecil.
–	– penambahan produksi pertanian petani kecil th. 1977 gandum paling sedikit 3% kapas paling sedikit 10% dan lain2 paling sedikit 5%		
PURPOSE			
Meningkatkan pemakaian pupuk pertahun oleh petani kecil.	– jumlah petani yang menggunakan pupuk meningkat dari 33.424 thn. 74. menjadi 65.000 tahun 1978.	– monitoring USAID tentang pengoperasian proyek pupuk Heptar	– Tidak ada malapetaka atau serangan hama.
–	– jumlah penjualan pupuk kepada petani kecil meningkat dari 13,424 ton th. 74 menjadi 24.543 ton th. 78	– laporan Bank Rakyat	– kegiatan proyek pertanian GOH dari donor lainnya yang berhubungan dengan goal daripada proyek berjalan seperti sekarang baik usaha-usaha maupun efisiensinya
–	– satu atau lebih pengecer disetiap distrik pertanian.		– rencana Proyek Pupuk Heptar ekonomis untuk petani kecil.

OUTPUTS			
1. PPH mampu membuat rencana yang tepat komprehensif dan realistis	1. Rencana untuk 1977 dan 1978 disiapkan dan disetujui sebelum permulaan dari th. 2 ybs.	– Monitoring dan laporan PPH – Monitoring USAID akan operasi HFC dan Evaluasi USAID	– PPH sudah menjadi usaha dagang yang bebas sesuai dengan anggaran dasarnya
2. PPH mulai bekerja tanpa bantuan nasehat ditingkat nasional maupun internasional	Manajemen PPH menyediakan target kemajuan triwulan yang dimulai Juni 1977.		
3. PPH telah menyumbangkan jaringan distribusi dengan supply yang memadai dan kemampuan memasarkan.	2. Pimpinan manajemen telah melakukan transaksi internasional termasuk pembelian pupuk secara internasional menjelang Sept. 1978.	– Laporan GOH – Laporan dan catatan PPH	– partisipasi petani kecil dalam program distribusi PPH.
	3. Pelimpahan kekuasaan berjalan dengan baik. Gudang-gudang menggunakan prosedur pelaksanaan yang teratur termasuk sistim inventaris pada th. 1977.	– Survey distribusi bulanan PPH Angka-angka/catatan penyuluh Pertanian GOH Monitoring USAID atas HFC	– Penasehat USAID berakhir bekerja pada PPH th. 1978.

INPUTS. Amerika Serikat.		1976	77/78		
1 Jasa nasehat				– Kontrak ditanda-tangani	– Penasehat sudah harus ada paling lambat January 1977
a. manajemen dan latihan	1. a.	6 mm	24 mm		
b. keuangan	b.	6 mm	24 mm	– Penasehat hadir	
c. pemasaran & supply (termasuk pembelian pupuk internasional)	c.	6 mm	24 mm	– Monitoring proyek oleh USAID	
2. Konsultan jangka pendek	2. a.	6 mm	6 mm		
a. Agro-chemicals	b.	4 mm	4 mm		
b. Agric. Economist	c.	2 mm	2 mm		
c. Spesialis Training	d.	4 mm	6 mm		
d. Lain-lain.					
3. Bantuan Kantor Pusat untuk pembelian pupuk di Luar Negeri.					

GOH : 1. Kantor dan Angkutan : Fasilitas kantor dan angkutan yang memadai disediakan.
2. Pupuk : Supply cukup untuk kebutuhan yang ada dan persediaan ada untuk 6 bulan.
3. Personalia : Tenaga counterpart ditempatkan dan bekerja
4. Penyimpanan : Laporan PPH.

Tentu saja PDE Seminar ini adalah seperangkat sistem yang tidak bisa dipisahkan. Diatas sudah digambarkan logframe yang merupakan bagian yang terpenting, akan tetapi masih ada bagian-bagian lain yang tidak kurang pentingnya yaitu: PPTS (Project Performance Tracking System), CPI (Critical Performance Indicator), Pelaporan dan Penilaian.
Keseluruhannya itu adalah suatu cara bagaimana merencanakan proyek secara logis, singkat, tepat dan dapat dinilai secara objektif; dan bagaimana memasukkan unsur-unsur dalam konteks perencanaan.
Apa yang diutarakan disini adalah sebagian kecil daripada sistem keseluruhan dan mudah-mudahan dapat memberikan gambaran kepada pembaca khususnya mereka yang banyak berkecimpung dalam bidang perencanaan.
Perlu kami beritahukan bahwa untuk belajar tentang PDE ini membutuhkan waktu minimal 25 jam secara intensif dengan memakai teaching aids a.l. projector, slides, bahan cetakan dll.

LET THE WORKERS TELL WHAT SHOULD BE CHANGED

by
Dr. Arie Halachmi
Institute of Public Affairs
Kansas University

Profit sharing has long been a common practice in private business. Usually this kind of incentive is not available to civil service employees. Thus, there is a need to look for different ways to boost workers' productivity in the public sector. The following quote, which summarizes a successful appoarch to increasing productivity, can serve as a lead in this search:

> According to the Donnelly philosophy, the prime inputs to productivity improvement do not come from employees working harder or faster, but from employees suggestions for changes in the production process or supporting functions. [1]

This paper outlines some necessary arrangements for encouraging employees to participate in seeking improved ways to carry out an agency's mission as a strategy to increase productivity. The paper starts with the question : When is it time to introduce a change? Suggesting that certain patterns of behavior indicate employees are bored with their work and that boredom reduces productivity, this paper points to some preconditions for successful change. It addresses what must happen in the director's office to carry out the change efforts and how to reduce opposition while mobilizing employees' participation. The paper concludes with some remarks on the implications for management of the pursuit of new ideas for productive changes.

When Is It Time to Introduce a Change?

A need for changes in processes and practices used by public organizations can be determined by observing frequently a pattern of behavior resembling the examples in Box 1.

BOX 1

Being late to the office in the morning.

Being late to start work after arrival

Talking with a nearby worker.

Starting work by cleaning the desk and rearranging things on it.

Starting work by wandering around looking for staples, a pencil, letterhead, carbon, etc.

Stopping work to look for stationery.

Stopping early for coffe break.

Stopping early for lunch.

Ending lunch break late.

Stopping to wash up early.

Wandering from desk to desk with trivia questions.

Making frequent trips to the water fountain.

Taking frequent breaks to check the traffic and the view from a window.

Making long trips to get supplies, to archives, mail room, etc.

Retyping file labels or rearranging the work area.

These patterns of behavior are sometimes indicative of a worker's dissatisfaction with his job or the way he is expected to carry it out. These examples show especially that the worker's lack of interest in what he is doing makes him search for something else to help pass the time. The number of employees exhibiting this behavior and the frequency of it imply how to severe the problem is and when to give it serious attention.

Preconditions for Successful Change.

To improve productivity by introduction of a change in work practices management must gain employees' support and cooperation. One way to get this is by encouraging employees' suggestions, to get them involved in searching for (or planning of) new practices. However, before turning to the employees to solicit such suggestions three preconditions must be met:

a) The director of the agency must reach the conclusion that change is unavoidable and cannot be postponed any longer.

b) The director must commit himself to introducing change and understand the implication of his commitment.

c) The director must inform the employees about his intentions.

The above three preconditions point to the central role of the manager in the successes or failure of the change. Many times managers realize the need

for change but are not aware that it cannot be delayed any more. Similarly, managers often fail to find out in advance what it would take from them and from the organization to undergo a change. Miscalculating the extra load on the director and his staff while planning and carrying out the change, overlooking the tension and uncertainty caused by the announced change or underestimating legal, budgetary and technical constraints can undermine any attempts at improvement. As a result of an unsuccessful effort to change the agency may fall below its past low level of performance and the director may bear personally the political damage to his career.

Because an attempt to introduce a change may have so many future implications for the director as an individual and for the operation of the agency, it is essential that the manager makes sure he understands the three preconditions and can meet them. Next, he has to mobilize employees' support for and involvement in the pursuit of new ways to increase productivity.

Gearing Up for Change from the Director's Office

Anticipating a change, the director must communicate with the people designated to stimulate employees' suggestions. Those who help the agency's employees elaborate ideas for change may come from within or from outside the organization. There are important differences between an in-house expert and an outside consultant. These distinctinons are dealt with in numerous articles concerning the role of the "change agent" – the common title for such individuals.[2]

The director must compare the advantages to disadvantages of using an internal or external change agent, given the agency's state of interpersonal and labor relations. Wise selection of the change agent may generate genuine interest and encourage employee involvement, while a poor choice may foster further suspicion of and opposition to any change.

Once the director selects the person (s) to work with the agency's employees on developing ideas, he must define how he will familiarize himself with the various suggestions for change. Advance selection of the way the director screens employee proposals is essential information if the change agent is to know how to perform his own function. Another reason why the director should familiarize himself with the different proposals is to give employees feedback telling them that what they think is taken seriously. This means that before the agency can start soliciting ideas for change, the director and his immediate staff may have to change their way of thinking and communicating with the rest of the organization. While the change agent solicits suggestions, it will be impossible to continue the normal routine in the director's office and leave reorganizational business to be done after hours. The temptation to let the change agent handle the initial review of proposals and low level interactions with employees is often responsible for change proposals that do not satisfy

workers and management.

Since the proposed changes in one agency influence the functioning of other public agencies, the director should anticipate reactions to his search for changes. Therefore, he must take the necessary actions to reduce criticism that may hinder the possibility to change absolete practices. One step in this direction is to gain support for a change by explaining the need for it to all concerned agencies and client that may benefit directly. In this the director has a difficult public relations job.

Getting Employees to Participate in Change.

When many employees become bored with their work it is time to introduce changes in the organization's practices and procedures. Participation in the search for alternative practices by itself may help employees develop a new interest in their jobs. It may make them identify more with the agency and increase their willingness to carry out its mission. Likewise, employee participation in devising innovations and planning changes may cultivate healthy interrelations among employees and between employees and management. Achieving these desired results depends on the ability of the management to motivate participation and guide the search for new ideas.

This is no small task. Given their indifference to their work (which signaled the need for change), there are more reasons for employees to be reluncttant to cooperate than there are incentives to help bring about change. There are many reasons or explanations for employees' resistance to change.[3] Some appear in Box 2.

BOX 2.

1) As much as employees dislike the existing situation, they prefer it to the uncertainty of any change.
2) Participation in the search for new practices amounts to an admission that the old ways were wrong, ineffective, inefficient or absolete.
3) A change is a test of one's ability to work long after his proficiency has been acknowledged.
4) A change is a challenge to one's ability to break old and convenient habits and form new and not so convenient ones.
5) A change involves an explicit or implicit threat to one's position in the office by interferring with his power base, with the informal structure of communication and group interaction.

Employees can always see more clearly what they may lose than what they may gain from a change. Therefore, they may not readily volunteer their

insight and suggestions. Motivating workers to contribute ideas for change depends therefore on careful and professional action at two levels:

1. At the group level ––facilitation of group support, interest and acknowledgement of an individual's role in developing ideas. This support may evolve from a training program emphasizing effective intergroup communication and problem solving skills.

2. At the individual level ––symbolic and tangible rewards for active participation, assured compensation for reductions in status or authority, and incentives for increases in required effort.

The actions on each level are not independent to each other.[4] In fact, the activities at each level should be planned to support activities at the other level. The individual's sense of the group's inclination to change should mesh with his confidence that he will not be hurt in the process. Where many of the involved workers are union members, co-operation and support of union officials may help motivate workers. At the individual level union support may alleviate the employee's uncertainty about adverse influences of change on his position and security. At the group level, the union's attitude may stimulate the group's professional interest in increasing productivity. Union support also may reduce workers' misgivings that their actions may harm other groups of employees.

The importance of union support and involvement in motivating employees to contribute ideas and help translate those ideas into practice is sometimes overlooked. However, union opposition is often cited unofficially as a reason for the failure of a proposed change. In some instances unions offer resistance simply because they are not informed about the purposes of the intended changes. Neglecting to involve the union in motivating employees may be indicative of the management's poor understanding of the various means to help effect change. The director must be aware that union participation may be instrumental in cooling down hostile reactions from other agencies and client groups. Union dissapproval, on the other hand, can help raise such opposition.

Motivating workers is a necessary precondition for soliciting good ideas to increase productivity. That means employees should be guided where to look for possible changes and taught to express their ideas. Some areas where employees can look for improvements are illustrated in Box. 3.

BOX 3.

Reducing the number of checks for additional/missing information.
Reducing the number of forms in use.
Speeding the flow of intra-agency messages.
Regrouping related activities into close proximity.
Assigning workers from one unit to help the personnel of other unit (s) during certain hours of the day, certain days of the month or certain periods of the year.
Upgrading existing services or adding new services demanded by other agencies or clientele groups.
Eliminating unnecessary typing, mailing and use of office supplies.
Changing obsolete regulations or procedures.
Speeding replies to inquiries.
Improving coordination within the agency and with other agencies.
Exploring new ways to gather and disseminate information within the agency.
Reducing waiting time for services within the agency.
Introducing new devices that may provide a solution to existing problems.

Training workers to trace what they are doing with simple flow charts may highlight areas that need improvement. First, it may help each employee see his work in a different way. By charting the process he thinks he uses to carry out his job he may discover all by himself possibilities for short cuts. Second, by determining those instances in which he is dependent on others and others are dependent on him, he may be able to relate his duties to the maze of activities his agency undertakes. Understanding one's job in relation to the functions of other units and employees may enable him to question existing practices propose new ones.

The availability of charts drawn by individual employees may give management important information on:

1. How employees view what they do.
2. Where people on the job see bottlenecks.
3. Where there is potential for interpersonal or inter-unit rivalry.
4. Where practices in use deviate from the original procedures.

Some Concluding Remarks

This paper opened with the assertion that when employees lose interest in their work the time has come to introduce a change. Delaying the decision to

change may lead to more costly changes. To rejuvenate interest and increase productivity by the introduction of change, management must be responsive to employees' suggestions. That means :

a) To be willing to spend time and effort to study employees' ideas and suggestions carefully.

b) Encouraging employees to elaborate on their suggestions and to participate in translating ideas into practice when possible.

c) Explaining to employees the constraints on suggestions that are impossible to adopt.

d) Being ready to change management's own assumptions about the way things should be done and to defend proposed changes against criticism by other agencies or client groups.

e) Mediating intra–agency confrontations resulting from conflicting proposals for change.

f) Providing rank and file as well as union representatives with an opportunity to study the different proposals and to discuss them with top officials and experts.

g) Involving the rank and file and union leaders in translating the different proposals into actual plans for action.

Finally, management should express its appreciation for employees' involvement in the search for new ways to carry out the agency's mission. A party or a picnic sponsored by the agency may serve this purpose. Its cost, if not justified by suggestions for improvement alone, would be covered eventually by increased productivity, which rises when employees feel better about their agency.

REFERENCES

1. William A. Ruch and James C. Hershamer, "Increasing Productivity; Two Different Approaches, "**The Personnel Administrator**, 20(5), Sept. 1975. p. 19.

2. Everett M. Rogers defines a change agent as a professional who influences innovation decisions in a direction deemed desirable by a change agency. Rogers elaborates on other key elements concerning the role of the change agent and his relations with clientele groups in his book **Modernization Among Peasant: The Impact of Communication**, N.Y. Holt, Rinehart and Winston, 1969, pp. 169-194.

3. A clear presentation of the reasons for resisting a change is provided in Goodwin Watson's "Resistance to Change" in G. Zaltman (ed) **Processes and Phenomena of Social Change**, N.Y. Wiley Interscience, 1973.

4. The conceptual basis for a change agent intervention at each level can be found in Chris Argyris' **Intervention Theory and Method**, Reading, Mass, Addison Wesley Pub. Co., 1970.

KRONIK

Pada tgl. 23 Januari 1978, telah dilakukan penutupan SESPA Interdep. Angkatan XV dan sekaligus dilakukan pula pembukaan SESPA Interdep Angkatan XVI. Dalam kesempatan ini Pjs. Ketua LAN telah memberikan sambutan yang pokok-pokoknya dapat dikemukakan dibawah ini :

1. Salah satu implikasi administratif daripada kebijaksanaan Pemerintah dalam era pembangunan ini terhadap seluruh aparatur Pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, terlihat pada volume dan intensitas pekerjaan yang semakin meningkat. Intensitas tersebut timbul dan semakin terasa oleh karena peranan Pemerintah dan seluruh aparaturnya dalam proses pembangunan Nasional adalah sangat penting dan bahkan menentukan.
2. Perwujudan utama daripada meningkatnya volume dan intensitas pekerjaan yang harus ditangani oleh seluruh aparatur Pemerintah terutama adalah karena jumlah anggaran pendapatan dan belanja negara yang selama Orde Baru dari tahun ke tahun semakin meningkat. Akibatnya adalah bahwa sarana dan prasarana phisik seperti gedung dan sebagainya, semakin meningkat pula dari tahun ke tahun. Akan tetapi jelas bahwa peningkatan di bidang sarana dan prasarana phisik akan berarti banyak dan tidak akan mempunyai pengaruh positif yang nyata apabila peningkatan demikian tidak diimbangi oleh peningkatan kemampuan kerja para pegawai negeri.
3. Walaupun memperbanyak jumlah pegawai negeri dapat ditempuh dan memang sudah ditempuh oleh Pemerintah sesuai dengan kemampuan anggaran yang ada, yang jauh lebih penting adalah peningkatan secara kwalitatif dalam arti harus tercipta peningkatan kemampuan kerja, loyalitas, disiplin, efektivitas, efisiensi, produktivitas dan orientasi pelayanan dari seluruh pegawai negeri baik di Pusat maupun di Daerah dan untuk semua golongan pangkat dan jabatan.
4. Dengan jumlah pegawai negeri yang ada kita dituntut untuk meningkatkan usaha agar dengan tenaga yang ada itu beban tugas yang semakin meningkat dapat terselesaikan dengan baik. Ini berarti bahwa dengan jumlah pegawai negeri yang terbatas kita tidak hanya harus mampu melaksanakan tugas-tugas rutin pemerintahan akan tetapi dapat mendorong dan meningkatkan kemampuan pegawai negeri sedemikian rupa sehingga benar-benar dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya dan dalam waktu sesingkat mungkin selaku motor penggerak pembangunan yang tangguh. Usaha peningkatan kemampuan kerja pegawai negeri harus terus menerus dilaksanakan sebab proses kegiatan rutin dan pembangunan terus berjalan dan bahkan semakin meningkat pula.
5. Atas dasar pemikiran demikianlah mengapa Pemerintah bertekad bulat untuk meningkatkan mutu para pegawai negeri melalui kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan yang semakin ditingkatkan baik yang menyangkut bi-

dang tehnis, tehnis fungsionil dan bidang administrasi. Barangkali telah umum diketahui bahwa di bidang administrasi hal-hal yang telah mendapat perhatian khusus dari Pemerintah adalah peningkatan kemampuan para pegawai negeri sepanjang menyangkut aspek-aspek administrasi umum, administrasi pembangunan dan tehnik-tehnik management.

6. Dalam pada itu Pemerintah pun menyadari pula sepenuh-penuhnya bahwa peningkatan pengetahuan dan ketrampilan memang sangat penting. Akan tetapi tidak kurang pentingnya adalah perbaikan dan peningkatan sikap moral pegawai negeri agar para pegawai negeri tersebut menyadari kedudukannya selaku aparatur negara, aparatur Pemerintah dan abdi masyarakat. Dengan perkataan lain dari pegawai negeri dituntut suatu orientasi dalam pelaksanaan tugas, yaitu dari orientasi kekuasaan menjadi orientasi pelayanan.
7. Berbicara mengenai pentingnya peranan pendidikan dan latihan dalam mempertinggi pengetahuan dan ketrampilan para pegawai negeri serta mempertinggi dedikasi, disiplin dan loyalitas pada tugas instansinya masing-masing, perlu pula ditekankan bahwa usaha-usaha peningkatan tersebut ditujukan terutama kepada mereka yang oleh karena penilaian-penilaian obyektif diberikan kesempatan untuk menduduki jabatan-jabatan pimpinan pada berbagai echelon jabatan dalam sistim pemerintahan kita. Artinya, meskipun disadari benar-benar oleh Pemerintah tentang pentingnya pengembangan dan peningkatan kemampuan tehnis para petugas operasionil dan para pegawai yang berkedudukan rendah, perhatian khusus diberikan kepada para pejabat pimpinan oleh karena sudah merupakan suatu aksioma dalam dunia administrasi bahwa keberhasilan suatu organisasi untuk mengemban misi dan melaksanakan tugas pokoknya sangat tergantung kepada kemampuan unsur pimpinan dalam instansi yang bersangkutan.
8. Dan apabila kita berbicara mengenai kemampuan kepemimpinan, diantara sekian banyak ciri yang perlu dimiliki oleh setiap pejabat pimpinan yang nampaknya sangat menonjol adalah ciri-ciri sebagai berikut :
   a. kemampuan menggerakkan bawahan atas dasar-dasar ketegasan, obyektivitas dan rasionalitas.
   b. kemampuan untuk memberikan teladan baik di dalam cara bekerja maupun gaya hidup,
   c. kemampuan dan kemauan untuk memberikan kesempatan bagi bawahannya untuk berkembang melalui kesempatan-kesempatan mengikuti kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan dan usaha-usaha lainnya yang memang dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan tersebut, dan
   d. keberanian mengambil keputusan yang didasarkan kepada perhitungan-perhitungan yang matang.
9. Dalam pada itu adalah satu kenyataan pula bahwa seorang pejabat pimpinan sekaligus berperanan selaku staf bagi pejabat pimpinan yang lebih tinggi

kedudukannya. Untuk mampu menjalankan peranannya selaku staf, beberapa ciri atau beberapa persyaratan yang harus diusahakan untuk dipunyai antara lain adalah:

a. kemampuan untuk mengolah data menjadi informasi yang segera dapat dipergunakan oleh pimpinan sebagai salah satu dasar dan bahan untuk pengambilan keputusan.
b. kemampuan memperkirakan keadaan, baik keadaan di dalam maupun di luar instansinya, apakah hal tersebut menyangkut bidang politik, sosial dan sebagainya.
c. kemampuan menjual idee kepada pimpinan secara meyakinkan,
d. kemauan bahkan kerelaan untuk membawahkan panji-panji pimpinan dan panji-panji organisasi.

10. Hal-hal tersebut di ataslah yang selalu dijadikan bahan pemikiran dalam merencanakan dan merumuskan kegiatan-kegiatan kurikuler dan ekstra kurikuler dari pendidikan dan latihan pegawai negeri terutama yang diperuntukkan bagi unsur pimpinan.
11. Implikasi daripada pemikiran tersebut diatas adalah jelas yaitu bahwa dalam penyelenggaraan usaha-usaha pendidikan dan latihan bagi pegawai negeri seperti SESPA, usaha-usaha tersebut tidak dapat dilaksanakan secara rutin melainkan harus selalu mencari hal-hal baru baik yang menyangkut sistimatika perencanaannya, pengorganisasiannya, pelaksanaan, seleksi para peserta, seleksi para pengajar, penentuan fasilitas yang diperlukan, metode pengajaran dan sistim penilaian yang dipergunakan agar supaya kegiatan-kegiatan pendidikan dan latihan tersebut benar-benar semakin mempunyai kaitan langsung dengan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh para pejabat tersebut.
12. Penyelenggaraan SESPA pun demikian pula halnya dan ini dapat dibuktikan dari usaha-usaha yang selalu dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara untuk membuat usaha pendidikan dan latihan tidak hanya semakin berdaya guna dan berhasil guna, akan tetapi betul-betul semakin mempunyai relevansi dengan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
13. Dengan perkataan lain, lembaga pendidikan seperti SESPA bukan sekedar lembaga pendidikan dimana pengetahuan dan ketrampilan diberikan kepada para pesertanya, akan tetapi sekaligus ia merupakan forum untuk membicarakan dan memecahkan masalah-masalah praktis yang dihadapi oleh berbagai instansi pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok sesuai dengan fungsi masing-masing. Pemanfaatan forum ini akan diusahakan untuk ditingkatkan secara terus menerus.